

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj )

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

Being the Hindi Translation of :

James Wilford Garner : Political Science & Government

# राज्य विज्ञान और शासन

मूल लेखक :

जेम्स विलफर्ड गार्नर

/ अनुवादक : /

स्व० श्री रामनारायण यादवेन्दु

संशोधक :

डॉ० ब्र० न० मेहता, एम० ए०, पी-एच० डी०

अध्यक्ष : राज्यविज्ञान तथा इतिहास विभाग,

बलवन्त राजपूत कॉलेज, भागरा ।

लक्ष्मी नारायण अग्रवाल

पुस्तक-प्रकाशक एवं विक्रेता, भागरा ।

પ્રકાશક :

લક્ષ્મીનારાયણ અગ્રવાલ,  
અસ્પતાલ રોડ, બાગરા ।

સર્વાધિકાર સર્વથા સુરક્ષિત

મૂલ્ય અઠારહ રૂપયે

તૃતીય સંસ્કરણ, ૧૯૬૫

મુદ્રક :

મોડર્ન પ્રેસ,

બાગરા ।

## भूमिका

इस ग्रन्थ की रचना करने में मेरा मुख्य ध्येय कॉलेजों तथा विद्वद्विद्यालयों के छात्रों के लिए राज्य-विज्ञान और शासन के विषय पर एक सर्वांगपूर्ण एवं उपयुक्त पाठ्य-ग्रन्थ प्रस्तुत करना है। मुझे आशा है कि इस ग्रन्थ से एक सीमा तक ग्रन्थ पाठक भी, जो राज्य की मौलिक समस्याओं तथा शासन के संगठन एवं कार्यों से परिचय प्राप्त करने के इच्छुक हैं, लाभ उठा सकेंगे।

प्रतिपाद्य विषय दो खण्डों में विभाजित किया गया है। प्रथम खण्ड में राज्य-विज्ञान की प्रकृति, क्षेत्र तथा पद्धतियों एवं दूसरे सम्बन्धित भवना सहायक विज्ञानों के साथ उसके सम्बन्धों, राज्य की प्रकृति, उसके विधायक तत्व तथा लक्षण; राष्ट्र एवं राष्ट्रियता भ्रम तथा उपराष्ट्र; प्रमुख की प्रकृति के विविध सिद्धान्त और राज्य के विविध रूपों एवं समुदायों का प्रतिपादन किया गया है। द्वितीय खण्ड में शासन के रूपों एवं भेदों पर विचार किया गया है और प्रत्येक प्रकार के शासन के गुणों तथा प्रवृत्तियों; शासन के समुचित कार्यों के मुख्य सिद्धान्तों तथा भूतकालिक एवं वर्तमान-कालिक व्यवहार; तामन-विधान, उनकी प्रकृति एवं भेदों; प्राचीन काल में मताधिकार की प्रकृति के सम्बन्ध में प्रचलित मतों तथा वर्तमान समय में निर्वाचक-मण्डल के संगठन और प्रवृत्ति में, सत्तार के प्रमुख राज्यों में व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका के संगठन एवं कार्यों का विवेचन किया गया है। इस सम्बन्ध में विविध देशों में विभिन्न समस्याओं के जो समाधान किये गये हैं, उनके मूल्यांकन के लिए तुलनात्मक विचार किया गया है और उनसे ऐसे निष्कर्ष निकालने का प्रयास किया गया है जो बुद्धि एवं अनुभव के आधार पर उचित प्रतीत होते हैं।

प्रथम विश्व-युद्ध के उपरान्त शासन-संगठन में, विशेषतः योरोपीय राज्यों में मौलिक परिवर्तन हुए हैं। एकतन्त्र गणतन्त्रों में परिवर्तित हो गये या उनका पुनः संगठन हुआ और उनके फलस्वरूप वे अधिक प्रजातन्त्रीय बन गये; स्वैच्छाचारी शासनो का प्रवृत्ति बदल दिया गया और उनका स्थान लोकप्रिय शासनो ने ले लिया; दीर्घकालीन राजनीतिक संयोग छिन्न-भिन्न हो गये; शक्तिशाली राज्यों के खण्ड-खण्ड कर दिये गये और उनके कुछ भागों को स्वतन्त्र राज्यों का रूप दे दिया गया। राजाओं या कुलीनों एवं धनिकों की परिषदों के द्वारा बनाये गये विधानों के स्थान पर नागरिकता के अधिकारों की व्याख्या के साथ लोक-प्रभुत्व की स्थापना करने वाले तथा वैयक्तिक स्वतन्त्रता की सुरक्षा की व्यवस्था करने वाले प्रजातान्त्रिक शासन-विधानों की रचना की गयी। प्रायः सर्वत्र मताधिकार का विस्तार हुआ, उन राज्यों में भी सार्व-भौम, प्रत्यक्ष एवं स्त्री-पुरुष दोनों के लिए समान प्रजातन्त्र की स्थापना हो गयी जिनमें युद्ध (प्रथम विश्वयुद्ध) के पूर्व शायद ही कोई प्रजातन्त्र की जानता था। जिस सासद (पार्लियामेन्टरी) उत्तरदायी शासन-प्रणाली की जर्मनी में एतन्त्र के युग में कोई पूछ



नहीं वो घोर जो शासन की जर्मन कल्पना से समगत समझी जाती थी, उसकी वहाँ के केन्द्रीय तथा राज्यों के शासनो में प्रतिष्ठा की गयी घोर राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन, प्रारम्भिक प्रस्ताव प्रवर्तक (Initiative), जनमत-संग्रह, (Referendum) तथा जनमत द्वारा किसी राज्य-कर्मचारी को पद से हटाने की पद्धति (Recall) आदि लोकतन्त्रीय प्रणालियों का भी, जो मुझ से पहले सतरनाक तथा क्रान्तिकारी समझी जाती थी, प्रयोग किया जाने लगा। सब मिलाकर इन परिवर्तनों से योरोप की राजनीतिक व्यवस्था में एक प्रत्यन्त महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ, जिसकी मुख्य मुख्य बातों पर मैंने इस पुस्तक में विचार करने का प्रयत्न किया है।

एक समय तो ऐसा प्रतीत हुआ कि यदि समस्त संसार नहीं तो कम से कम योरोप तो राष्ट्रपति विल्सन की भाषा में 'प्रजातन्त्र के लिए सुरक्षित' बन गया है। परन्तु बाद में योरोप में यन्त्र-तन्त्र राज्यों ने लोकतन्त्र की घोर से मुँह फेंद लिया और उसे प्रसफल घोषित करके उसका त्याग किया जाने लगा। इस में अधिक बर्ग का अधिनायकत्व, जो लोकतन्त्र के सिद्धान्त के निषेध पर टिका हुआ है, अपनी स्थिति को कायम रखने के लिए प्रयत्नशील है और वह संसार को यह दिखाना देना चाहता है कि उसकी प्रणाली ही सबसे अधिक सुविपुल एवं कार्यकुशल शासन-पद्धति है। इटली में सन् १९२९ से मुसोलिनी के नेतृत्व में अधिनायकत्व स्थापित है और सन् १९३३ के प्रारम्भ में जर्मनी में भी हिटलर के अधिपत्य में ऐसा ही अधिनायकत्व स्थापित हो गया।

प्रथम विश्वयुद्ध के शासन में संगठन तथा उसके कार्यों की प्रवर्धित धारणाओं में भी विस्तृत परिवर्तन कर दिये। जो राजनीतिक परम्पराएँ आज में पूर्व सुप्रतिष्ठित एवं पुनीत मानी जाती थीं, के आज दृष्टिपात्रों की घोर वर्तमान परिस्थितियों के प्रतिबल मानी जाती हैं। एक बड़ी संख्या में लोग विभिन्न धाराओं में क्रान्तिकारी विचारों के बन गये हैं और उन मौलिक सिद्धान्तों पर कुठाराघात कर रहे हैं जिन पर अब तक समाज का आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक ढाँचा टिका हुआ था। दूसरे लोग, जो कुछ नरम हैं, आधुनिक व्यवस्थापिका-सभाओं की प्रतिनिधित्व-प्रणाली में सुधार, समाज की महान् आर्थिक, व्यावसायिक तथा आर्थिक संस्थाओं के लिए राजनीतिक स्वराज्य तथा राज्य के कार्यों में और भी अधिक विस्तार चाहते हैं और इस सिद्धान्त के आधार पर कि नागरिकों की जो हानियाँ होती हैं, उनकी क्षति-पूर्ति समाज को करनी चाहिए, राज्य-भीमों की विनाश व्यवस्था की माँग करते हैं तथा अन्य सुधारों की भी इच्छा करते हैं। यह स्वीकार करना पड़ेगा कि ऐसे लोगों की संख्या निरन्तर बढ़ती जा रही है, जिनकी सहानुभूति तथा प्रवृत्ति स्पष्टः प्रजातान्त्रिक है परन्तु जिनकी धारणा अब प्रजातन्त्र में बहुत कुछ कम हो गयी है और जिनके चित्त में यह प्रश्न उठने लगा है कि क्या प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में उसके व्यवस्थाओं ने जो दावे किये थे, उनका उससे परिणामों की देखकर समर्थन दिया जा सकता है। लॉर्ड वाइस ने, जो प्रजातन्त्रीय शासन-प्रणाली की अष्ट्यता का एक प्रतिभाशाली समर्थक था, अपनी निराशा को छिपाया नहीं है और अमेरिका में भी ऐसे व्यक्तियों की कमी नहीं है जो उससे सहमत हैं। परन्तु वे सब स्पष्ट रूप में यह स्वीकार करते हैं कि वे ऐसी कोई कुराही और अष्ट्यन्त्र व्यवस्था नहीं बता सकते जो उन लोगों की स्वीकार्य हो जिसकी अन्तिम विलक्षण में अपने शासन का रूप निर्धारित करने का अधिकार है। इस समय जो विविध मत प्रवर्धित हैं, वे सिद्धान्त की दृष्टि से उचित हैं।

नहीं और जो उपाय बतलाये जा रहे हैं, वे उन बुराइयों को दूर कर सकेंगे या नहीं, जिनकी शिकायत की जाती है, ये सब बातें विवादग्रस्त हैं। इस सम्बन्ध में तथ्य चाहे जो हो परन्तु इस बात को तो सभी स्वीकार करेंगे कि उन समस्त देशों में जहाँ अन्तिम निर्णय जनता के हाथों में है, स्वस्थ राजनीतिक तथा आर्थिक चिन्तन की इतनी कमी आवश्यकता नहीं थी, जितनी आजकल है।

अतः यह आवश्यक है कि वे व्यक्ति जिन पर, कालान्तर में, इन प्रश्नों के निर्णय करने का भार होना और विशेषतः कलियुग तथा विश्वविद्यालयों के छात्र जो अपने-अपने राष्ट्रों में समाज के नेता तथा राष्ट्र-नायक बनेंगे, स्वस्थ एवं व्यवहार्य तथा दृष्टि एवं अध्यवहार्य राजनीतिक एवं आर्थिक सिद्धान्तों में भेद करने योग्य हों। यह आवश्यक है कि वे सच्ची संस्थाओं तथा झूठी कृत्रिम संस्थाओं में और सब वर्गों को आर्थिक एवं सामाजिक न्याय सुलभ करने वाली तथा न्याय में विषमता उत्पन्न करने वाली नीतियों में भेद करने के योग्य हों। ऐसा विश्वास है कि यह योग्यता एवं क्षमता एक सीमा तक प्राचीन महान् भाषाओं तथा वर्तमानकालिक विद्वानों द्वारा प्रतिपादित राज्य-विज्ञान के अध्ययन से तथा विशेषकर शासनों के इतिहास एवं कार्यों और राजनीतिक ग्रन्थों में उल्लिखित अनुभव के परिणामों से प्राप्त की जा सकती है।

यदि यह पुस्तक, जिसकी मैंने एतत्सम्बन्धी ज्ञान के एक विनोद भण्डार के रूप में प्रस्तुत किया है, छात्रों के लिए शासन की विविध पद्धतियों और उसके समुचित संगठन एवं कार्यों के सिद्धान्तों का भूत्वाकन करने में सहायक सिद्ध होगी तो मुझे प्रसन्नता होगी।

इस पुस्तक में जिन विषयों का जो कुछ भी प्रतिपादन हुआ, उसमें भागों जो सज्जन अध्ययन करना चाहेंगे, उनकी सहायता के लिए मैंने अत्यन्त अल्पांश के साथ उत्तमोत्तम ग्रन्थों की सूची दी है और टिप्पणियों में भी विभिन्न विषय-सम्बन्धी ज्ञान के स्रोत-साहाय्य की खर्चा की है।

इस पुस्तक में कहीं-कहीं कुछ परिवर्तनों के साथ मैंने अपनी पूर्व पुस्तक, 'राज्य-विज्ञान की भूमिका' (Introduction to Political Science) के कुछ अंश सम्मिलित कर लिये हैं। मैं इस सम्बन्ध में अपने सहयोगी प्रो० जॉन ए० फेयरली का धाभारी हूँ जिन्होंने इस पुस्तक के कई अध्यायों की पढ़ा और- अपनी विवेकपूर्ण समालोचना से मुझे लाभ पहुँचाया है।

इलिनॉय विश्वविद्यालय ]

—जेम्स विलफोर्ड गार्नर ।

## अनुवादक की ओर से

हिन्दी अब भारतवर्ष की राष्ट्रभाषा बन गयी है, परन्तु अभी इसमें शिक्षा-सम्बन्धी अनेक विषयों पर उच्च कोटि के साहित्य का अभाव ही है। अब तक हमारे विश्वविद्यालयों में अँग्रेजी द्वारा ही विज्ञान, इतिहास, राज्य-विज्ञान आदि विषयों की शिक्षा दी जा रही है, यही कारण है कि हिन्दी भाषा में इन विषयों पर उच्च कोटि के साहित्य का निर्माण पर्याप्त रूप में नहीं हो सका। राज्य-विज्ञान, विशेषतः प्राधुनिक राज्य-विज्ञान पर तो साहित्य प्रायः है ही नहीं। भारतीय शासन-विधान, अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति, राष्ट्रसंघ आदि पर तो कतिपय उच्च कोटि के ग्रन्थ हिन्दी में प्राप्य हैं; परन्तु राज्य-विज्ञान के सिद्धान्तों का वैज्ञानिक विवेचन करने वाले ग्रन्थ मुश्किल से दो-चार ही मिलेंगे। हिन्दी के राजनीतिक साहित्य की प्रगतिवृद्धि के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि विश्वविद्यालयों के विद्वान् अध्यापक तथा राजनीति के विद्वान् लेखक मौलिक ग्रन्थों की रचना करें और अँग्रेजी में इस विषय के जो सर्वोत्कृष्ट ग्रन्थ हैं, उनके अनुवाद भी प्रकाशित किये जाय।

यह बड़े हर्ष की बात है कि आगरा के प्रकाशक सर्वेधी लक्ष्मीनारायण अग्रवाल ने राज्य-विज्ञान के उत्तमोत्तम अँग्रेजी ग्रन्थों का अनुवाद विश्वविद्यालयों तथा कॉलेजों के हितार्थ प्रकाशित करने का संकल्प लिया है। आपके स्नेहपूर्ण अनुरोध से हमने अमेरिका के राज्य-विज्ञान के सुप्रसिद्ध लेखक, प्रो० डॉ० जेम्स विलफर्ड गार्नर, पी०एच० डी०, एल०एल० डी० कृत Political Science and Government नामक लोकप्रिय एवं प्राभाषिक ग्रन्थ का हिन्दी अनुवाद प्रस्तुत किया है।

अनुवाद करते समय हमने इस बात की पूरी चेष्टा की है कि पुस्तक के विचार तथा भाव अपने स्वाभाविक रूप में अनुवाद में भी बने रहें। भाषा को भी सरल एवं सुबोध बनाने का प्रयत्न किया है, परन्तु अनेक स्थलों पर पुस्तक में व्यक्त विचारों के अनुरूप इस ग्रन्थ का अनुवाद करने में क्लिष्टता अवश्य आ गयी है जो बच नहीं सकती। हिन्दी में सर्वमान्य पारिभाषिक शब्दों के अभाव के कारण बड़ी कठिनाई का सामना करना पड़ा है। अँग्रेजी के कई एक पारिभाषिक शब्द ऐसे हैं जिनमें से प्रत्येक के लिए हिन्दी में प्रायः अनेक शब्दों का अभी तक प्रयोग होता रहा है और उनके प्रयोग के सम्बन्ध में सभी लेखक सहमत नहीं हैं। प्रचलित सर्वमान्य शब्दावली का ग्रहण करते हुए हमने हिन्दी भाषा के आदि स्रोत संस्कृत भाषा के भण्डार की सहायता से कई अँग्रेजी पारिभाषिक शब्दों के हिन्दी पर्यायों की रचना का नम्र प्रयास किया है परन्तु इसमें हमें कहीं तक सफलता मिली है, इसे तो विद्वान् पाठक ही बतला सकेंगे। कई स्थानों पर हमें ऐसे शब्द ढूँढ़ निकालने में सफलता प्राप्त नहीं हो सकी जो अँग्रेजी शब्द के पर्याय पर्याय हो। ऐसे स्थानों पर हमने हिन्दी शब्दों के साथ अँग्रेजी के मूल पद भी कोष्ठक में दिये हैं और कहीं-कहीं जो अँग्रेजी शब्द साधारण बोलचाल में आ गये हैं, उनका वैसे ही प्रयोग कर लिया है।

इस पुस्तक का अन्तिम अंग्रेजी संस्करण सन् १९१५ में प्रकाशित हुआ था। उसके बाद तथा विशेषतः द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद विश्व के राष्ट्रों में जो घनेक राजनीतिक परिवर्तन हुए हैं, उनके सम्बन्ध में हमने कहीं-कहीं पाद-टिप्पणियों द्वारा संशोधन किया है, किन्तु यह सब जगह सम्भव नहीं हो सका।

हमें आशा ही नहीं, विश्वास है कि यह प्रख्यात पुस्तक इस रूप में कनिजो एवं विश्वविद्यालयों के राज्य-विज्ञान के विद्यार्थियों तथा इस विषय में रुचि रखने वाले शिक्षित नागरिकों के लिए भी उपादेय सिद्ध होगी।

आगरा

१ नवम्बर, १९४८।

# विषय-सूची

## प्रथम खण्ड

अध्याय १—राज्य-विज्ञान का स्वरूप और क्षेत्र १—१०

(१) शब्दावली—निश्चित शब्दावली का अभाव ; राजनीति और राज्य-विज्ञान ; सैद्धान्तिक और प्रयोगात्मक राजनीति , अनेक राज्य-विज्ञान ।

(२) परिभाषा और विषय—विख्यात लेखकों के विचार , विचार साम्य ; राजनीतिक दर्शन-शास्त्र ।

(३) क्या राज्य-विज्ञान वास्तव में विज्ञान है ?—निपेधार्य मत ; स्वीकारार्थक मत ।

अध्याय २—राज्य-विज्ञान की पद्धतियाँ ११—२०

मर्यादाएँ और कठिनाइयाँ ; पद्धतियों के सम्बन्ध में लेखकों के विचार ; प्रयोगात्मक रीति ; समाज-वैज्ञानिक ; जीव-वैज्ञानिक एवं मनोवैज्ञानिक रीतियाँ ; कानूनी प्रणाली ; तुलनात्मक प्रणाली ; ऐतिहासिक प्रणाली ; पर्यवेक्षण की प्रणाली ।

अध्याय ३—राज्य-विज्ञान का अन्य विज्ञानों से सम्बन्ध २१—३३

राज्य-विज्ञान के सहायक विज्ञान ; समाज-विज्ञान से सम्बन्ध ; इतिहास से सम्बन्ध ; धर्मशास्त्र से सम्बन्ध ; अर्थशास्त्र से सम्बन्ध , मनोविज्ञान से सम्बन्ध ; जीव-विज्ञान के सम्बन्ध ; भूगोल से सम्बन्ध ; नृवश-विज्ञान ; नृवश-वर्णनशास्त्र तथा मानव-शरीर-रचना-विज्ञान का सम्बन्ध ।

अध्याय ४—राज्य की प्रकृति और स्वरूप ३४—५३

(१) शब्दावली तथा परिभाषाएँ—राज्य की व्याख्या ; राज्य शब्द के विविध अर्थ ; राज्य क्या है ? राज्य की प्राथमिक परिभाषाएँ ; निष्कर्ष ; परिभाषाओं के निर्माण करने में सहायक तत्व ; दृष्टि बिन्दु ; राज्य की भावना एवं धारणा ; अन्तर्राष्ट्रीय विधान की धारणा के रूप में राज्य ; क्या राष्ट्र-संघ एक राज्य है ? राष्ट्र-संघ राज्य नहीं है ; क्या पोपशाही राज्य है ?

(२) राज्य तथा अन्य समुदायों में भेद—समुदायों के भेद तथा प्रकृति ; राज्य तथा संस्थाओं में भेद ; ऐच्छिक समुदायों पर राज्य का नियन्त्रण ; तथाकथित बहुवादी सिद्धान्त ; बहुवादी सिद्धान्त की प्रालोचना ; निष्कर्ष ।

(३) राज्य के साध्य—राज्य साध्य है अथवा साधन ; राज्य के साध्यों पर भेद ; निष्कर्ष ।

## अध्याय ५—राज्य के तत्त्व एवं गुण

५४—७६

(१) जनता—जनता की आवश्यकता, राज्य के नागरिक और प्रजा; राज्य में जनता की सख्या कितनी हो ?

(२) प्रदेश—प्रदेश की आवश्यकता; प्रदेश की आवश्यकता का निषेध; प्रदेश—एक अधिकार सीमा के रूप में, पैतृक सम्पत्ति का सिद्धान्त; अन्तर्राष्ट्रीय बन्धनों की मर्यादाएँ, राज्य के चेतनात्मक तत्त्व का रूप में प्रदेश का सिद्धान्त; प्रदेश की व्याख्या; प्रदेश का उपरिबर्ती आकाश, प्राकृतिक सीमाप्रा तथा सामुद्रिक विकास का सिद्धान्त; प्रादेशिक क्षेत्र का आवश्यक विस्तार; छोटे राज्यों के महत्व का निषेध; छोटे राज्यों का समर्थन।

(३) राज्य के अन्य तत्त्व तथा गुण—शान्त की आवश्यकता; वैदेशिक नियन्त्रण से स्वतन्त्रता, आन्तरिक प्रभुत्व, स्वायत्तता का तत्व; राज्य की अविच्छिन्नता, राज्यों की समानता; समानता के सिद्धान्त की समालोचना।

## अध्याय ६—राज्य, राष्ट्र और राष्ट्रीयता

७७—८३

(१) राज्य, राष्ट्र और राष्ट्रीयता में भेद—राष्ट्र की परिभाषा; प्रजातीय तत्व, अप्रजातीय तथा भाषा-सम्बन्धी तत्व, राष्ट्र—एक राजनीतिक संगठन; राष्ट्र तथा राष्ट्रीयता, राष्ट्रीयता क्या है ? नेपोलियो (उपराष्ट्र) के मूल तत्व—(i) जाति की विद्युद्धता, (ii) भाषा की एकरता, (iii) भौगोलिक एकरता, (iv) धार्मिक एकता, (v) सामान्य राजनीतिक आकांक्षाएँ, (vi) अन्य सहायक तत्व; निष्कर्ष।

(२) राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का विकास—सिद्धान्त की उत्पत्ति; राष्ट्रीयता के विकास में सहायक तत्व, पोर्सेण्ड का विभाजन, फ्रेञ्च क्रांति तथा नेपोलियन विजय के परिणाम, विदना-कॉन्ग्रेस के परिणाम, प्रथम विश्वयुद्ध के परिणाम, राष्ट्रीयता के सिद्धान्त से अतिश्रमण, जन्मत नग्न, राष्ट्रीयता की अनुसूची समझाएँ।

## अध्याय ७—राज्य, राष्ट्र तथा राष्ट्रीयता (कमला):

८४—१०६

उपराष्ट्रों के अधिकार—आत्म निर्णय का अधिकार; आत्म-निर्णय के अधिकार की मर्यादाएँ, मिल का राष्ट्र-राज्य का सिद्धान्त; एकराष्ट्रीय राज्य के सिद्धान्त की समालोचना, राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का लॉर्ड एडमंड द्वारा तथ्यन; लॉर्ड एडमंड के विचारों की समीक्षा, उपराष्ट्र की समस्याएँ, उपराष्ट्रों के दूसरे अधिकार—(i) जीवित रहने का अधिकार, (ii) भाषा का अधिकार, जातीय अल्पमतों के सम्बन्ध में जर्मन नीति, बेल्जियम में एनेमिश आन्दोलन, भारत में भाषा का प्रश्न, भाषा का प्रश्न पर अन्तिम विचार, (iii) स्थानिक कानून तथा रिवाजों को बाधक रखने का अधिकार—राष्ट्र-मध्य द्वारा जातीय अल्पमतों के अधिकारों की रक्षा, सन्धिपक्षों की धाराओं का पालन, दक्षिणी टिगान में जर्मन की स्थिति; प्रजातीय अल्प-संख्यकों का परिचयन।

## अध्याय ८—प्रभुत्व

११०—१२७

(१) प्रभुत्व की प्रकृति एवं उत्पत्ति—प्रभुत्व की प्रकृति, प्रभुत्व सशस्त्र और उसकी भावना, प्रभुत्व और शासक (राजा), प्रभुत्व की कुछ परिभाषाएँ।

(२) प्रभुत्व के भेद—नाममात्र का प्रभुत्व, वैध तथा राजनीतिक प्रभुत्व; प्रभुत्व अविभाज्य है; ग्रेट ब्रिटेन में अवैध प्रभुत्व, लौकिक प्रभुत्व, राष्ट्रीय प्रभुत्व; न्याय और विवेक-बुद्धि का प्रभुत्व, यथार्थ प्रभुत्व; वैध प्रभुत्व, काह्य प्रभुता।

(३) प्रभुत्व की विशेषताएँ—अधिच्छेद्यता ; प्रभुत्व की निरवधिप्राप्ति ।

(४) प्रभुत्व की अविभाज्यता—एक राज्य में एक ही प्रभु ; विभाजित प्रभुत्व का सिद्धान्त ; विदेशी सैनिकों के विचार ; शासन-सत्ता का विभाजन ।

(५) ऑस्टिन का प्रभुत्व-सिद्धान्त—कानून तथा प्रभुत्व की परिभाषा ; ऑस्टिन के सिद्धान्त की समीक्षा ।

अध्याय ६—राज्य का प्रभुत्व (२)

१२८—१४०

(६) सीमित प्रभुत्व का सिद्धान्त—अ-कानूनी मर्यादाएँ ; प्रभुत्व किस धर्म में सीमित है ; असीमित प्रभुत्व के सिद्धान्त की आलोचना ; उपर्युक्त आलोचना पर विचार ; आत्म-मर्यादा का सिद्धान्त ; आत्म-मर्यादा के सिद्धान्त की समीक्षा ; अन्तर-राष्ट्रीय विधान की मर्यादाएँ, परम्परागत सिद्धान्त ; उपर्युक्त मत की आलोचना ।

(७) प्रभुत्व के सिद्धान्त पर आक्रमण—प्रभुत्व की आवश्यकता का निषेध ; प्रभुत्व-रहित राज्यों के सिद्धान्त की समीक्षा, प्रभुत्व के अस्तित्व का निषेध ।

अध्याय १०—राज्य के सिद्धान्त

१४१—१६५

(१) कानूनी सिद्धान्त—दृष्टिकोण ; कानून-विशेषज्ञों के विचार ; राज्य का व्यक्तित्व ; राज्य-व्यक्तित्व के सिद्धान्त की समीक्षा ; उपर्युक्त सिद्धान्त की कुछ त्रुटियों के साथ स्वीकृति ।

(२) साधक सिद्धान्त—साधक कल्पना, यन्त्रवादी सिद्धान्त ; साधक सिद्धान्त का इतिहास तथा साहित्य ; उद्योगधर्म सत्तावादी में इस सिद्धान्त का विकास ; स्पेन्सर की उपमाएँ, साधक सिद्धान्त के अन्य समर्थक ; राज्य के साधक सिद्धान्त का मूल्यांकन ; इस सिद्धान्त का मूल्य ।

(३) सामाजिक समझौते का सिद्धान्त—सिद्धान्त की व्याख्या, समझौते की प्रकृति ; सामाजिक समझौते के सिद्धान्त की अस्वीकृति, 'सरकारी' समझौते का सिद्धान्त ; सिद्धान्त का मूल्यांकन ; निष्कर्ष ।

(४) आदर्शात्मक या आध्यात्मिक सिद्धान्त—सिद्धान्त की व्याख्या ; हेगल के दार्शनिक विचार ; हेगल के शिष्यों के विचार—ग्रैंडजे आदर्शवादी ; आदर्शात्मक सिद्धान्त की समीक्षा ; आदर्शात्मक सिद्धान्त का मूल्यांकन ।

अध्याय ११—राज्यों के भेद और रूप

१६६—१८३

(१) वर्गीकरण के सिद्धान्त—वर्गीकरण के प्रयत्न ; राज्यों तथा सामंतों का वर्गीकरण के सम्बन्ध में भ्रान्ति ; कुछ परम्परागत वर्गीकरण, उपर्युक्त वर्गीकरण की समीक्षा ; राज्यों के वर्गीकरण की उपयुक्त नसोटी प्राप्त करने में कठिनाइयाँ ; अस्तु की कसौटी ; अस्तु के वर्गीकरण की समीक्षा ; देवाधिपत्य ।

(२) प्राधुनिक वर्गीकरण—वेज तथा दूसरों के वर्गीकरण ; वॉन मोह्ल का वर्गीकरण ; ब्लूटश्ली का वर्गीकरण ; जेलिनेक का वर्गीकरण ; बर्गेस का वर्गीकरण ; बर्गेस का वर्गीकरण ; जेलिनेक तथा बर्गेस के वर्गीकरणों का मूल्यांकन ; उपसंहार ।

(३) आशिक प्रभुत्वसम्पन्न राज्य—आशिक प्रभुत्वसम्पन्न राज्यों के भेद ; सप्त-राज्यों के सदस्य-राज्य ; अशिक राज्य ; संरक्षित राज्य ; वर्तमान संरक्षित राज्य ; राष्ट्र-संघ के शासनादेश-प्राप्तियों के अन्तर्गत राज्य ; तटस्थ बनाये गये राज्य ; तटस्थ राज्यों के उदाहरण ; तटस्थ राज्यों के अधिकार ।

## अध्याय १२—राज्यों के समुदाय एवं संयोग

१८४—२०८

(१) वर्गीकरण के सिद्धान्त—संयोग के भेद ; जेलिनेक द्वारा संयोगों का वर्गीकरण ।

(२) व्यक्तिगत और वास्तविक संयोग—व्यक्तिगत संयोग ; व्यक्तिगत संयोगों के उदाहरण , वास्तविक संयोग ।

(३) राज्य-मण्डल—राज्य-मण्डल की विशेषता , राज्य-मण्डल राज्य नहीं है ; राज्य-मण्डलों के उदाहरण , जर्मन राज्य-मण्डल (सन् १८१५-१८६७) ; मध्य अमेरिकन राज्य-मण्डल (सन् १६०७-१६१८) ।

(४) संघ-राज्य—संघ-राज्यों के उदाहरण ; संघ-राज्य की प्रकृति ; संघ-राज्यों के भेद , क्या संघ-राज्य के सदस्य राज्य हैं ? संघ-राज्यों का निर्माण कैसे होता है ? आवश्यक बनाएँ एवं तत्त्व ।

(५) अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनिक संघ—प्रकृति एवं उद्देश्य ; अन्तर्राष्ट्रीय संघों के प्रकार तथा उदाहरण , मगटन ; भूमिकाएँ ।

(६) राष्ट्र-संघ—राष्ट्र-संघ के सदस्य ; स्वतंत्रता का अन्त ; राष्ट्र-संघ के उद्देश्य तथा प्रयोजन ।

## द्वितीय खण्ड

### अध्याय १३—शासन के रूप और भेद

२११—२२४

(१) वर्गीकरण—राज्य और शासन में भेद ; वर्गीकरण की कमीडियाँ ।

(२) एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र, अल्प-जनतन्त्र और प्रजातन्त्र—प्रमुखधारी जन-संख्या के आधार पर वर्गीकरण , एकतन्त्र के भेद ; निरंकुश एकतन्त्र , वैधानिक एक-तन्त्र ; कुलीनतन्त्र, अल्प-जनतन्त्र, प्रजातन्त्र, प्रजातन्त्र के भेद—विशुद्ध प्रजातन्त्र, प्रति-निधित्व प्रजातन्त्र ; प्रतिनिधि-शासन के मुख्य तत्त्व ; मनुष्यतन्त्र-शासन , अन्य वर्गीकरण ।

### अध्याय १४—शासन के रूप और भेद

२२५—२५१

(१) परिषद्-शासन—ग्रोसमर क्रॉस का वर्गीकरण , परिषद्-शासन की परिभाषा , ब्रिटन में परिषद्-पद्धति ; ब्रिटिश उपनिवेशों में मन्त्रि परिषद् शासन ; बेल्जियम की परिषद्-शासन-प्रणाली , फ्रांस में परिषद्-पद्धति , इटली में परिषद्-प्रणाली , जर्मनी में परिषद्-प्रणाली , अन्य योगायोग राज्यों में परिषद्-प्रणाली ।

(२) अल्पसंख्यक शासन—अल्पसंख्यक शासन-पद्धति के प्रमुख लक्षण ; मयुक्त राज्य अमेरिका में अल्पसंख्यक पद्धति , ब्रिटिश अमेरिका में अल्पसंख्यक प्रणाली ।

(३) स्थित पद्धति—स्थित-पद्धति के कारण ।

(४) राज की सीविषय प्रणाली—प्रमुख लक्षण ।

(५) एकतन्त्रक तथा मधोय शासन—एकतन्त्रक शासन , मधोय शासन की व्याख्या , मधोय प्रणाली में सत्ता का विशासन , सत्ता-वितरण की रीति , मधोय नियन्त्रण एवं दमन , मधोय कानूनों का स्थानीय पालन , स्थानीय मामलों में मधोय हस्तक्षेप ।

(६) शासन के अन्य रूप—राज्य-मण्डल-शासन-प्रणाली , शीकराही शासन । लोक-शासन , व्यक्तिवादी एवं पंचक शासन ।

(७) शासन ■ रूपों का अनुक्रम—पूर्वकानून लेखकों के सिद्धांत ।



अध्याय १५—विविध शासन-प्रणालियों के गुण-दोष

२५२—२७६

(१) एकतन्त्र शासन—एकतन्त्र शासन-कहाँ है ? यणतन्त्रवाद की प्रगति ; एकतन्त्र के गुण ; प्रसिद्ध एकतन्त्र के दोष ; सीमित एकतन्त्र के गुण ।

(२) कुलीनतन्त्रीय शासन—कुलीनतन्त्रीय शासन के भेद ; कुलीनतन्त्र के गुण ; कुलीनतन्त्र के दोष ; कुलीनतन्त्र के आधुनिक समर्थक ; चुनाव के सिद्धान्त ; सभी शासन आशिक रूप से कुलीनतन्त्रीय हैं ।

(३) प्रजातन्त्रात्मक अथवा लोकप्रिय शासन—प्रजातन्त्रात्मक शासन की परिभाषा ; प्रजातन्त्रात्मक शासन के गुण, प्रजातन्त्र के दोष ; मेन द्वारा प्रजातन्त्र का मूल्यांकन, लेकी की आलोचना ; टीट्टरके की आलोचना ; दूसरे आधुनिक आलोचक ; लॉर्ड आइस के विचार, प्रजातन्त्र का भविष्य, सफल प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक घातें, प्रजातन्त्रात्मक शासनो के लिए जनता की विभिन्न योग्यताएँ ; प्रजातन्त्र पर प्रतिशय भार ।

अध्याय १६—विविध शासन-पद्धतियों के गुण-दोष (कमराः) २७०—३०५

(४) एकात्मक और केन्द्रीय शासन—एकात्मक तथा केन्द्रित शासन की व्यवस्था ; प्रवेन्द्रीकरण और विवेन्द्रीकरण ; एकात्मक शासन के गुण ; इस प्रणाली के दोष, फ्रांस का उदाहरण ।

(५) संघीय शासन—संघीय शासन के लक्षण, संघीय शासन के गुण, संघीय शासन के दोष ।

(६) मन्त्रि-परिषद्-शासन—मन्त्रि-परिषद्-शासन के गुण—(i) व्यवस्थापक तथा कार्यपालक विभागों में सहयोग, (ii) उत्तरदायित्व, (iii) सचीकरण ; मन्त्रि-परिषद् प्रणाली के दोष, कुछ देशों की मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के दोष ।

(७) राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली—राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली की विवेचनाएँ ; राष्ट्रपति शासन-प्रणाली के दोष ; संयुक्त राज्य अमेरिका में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली की स्थापना क्यों नहीं की गयी ; संयुक्त राज्य में पूर्वकासीन शासन शक्तियाँ ; मन्त्रियों को काँग्रेस में स्थान देने के सम्बन्ध में प्रस्ताव ।

(८) सर्वश्रेष्ठ शासन-प्रणाली—शासन की कसौटी ; लोगों तथा परिस्थितियों के साथ शासन की अनुकूलता, भविष्य का शासन ; प्रजातन्त्र का भविष्य ; संघीय शासन का भविष्य ; मन्त्रि-परिषद्-शासन का भविष्य ; श्रेष्ठ शासन का मूल्य ।

अध्याय १७—शासन का कार्य-क्षेत्र

३०६—३४६

(१) शासन के कार्यों के सिद्धान्त—अराजकतावादी मत—अराजकतावादी सिद्धान्त ; शासन के स्थान पर क्या हो ? अराजकतावादी तर्कों का उत्तर ।

(२) व्यक्तिवाद का सिद्धान्त—सिद्धान्त की व्याख्या ; व्यक्तिवाद के सिद्धान्त की उत्पत्ति ; जॉन स्टुअर्ट मिल द्वारा समर्थन ; हर्बर्ट स्पेन्सर द्वारा समर्थन ; स्पेन्सर द्वारा राज्य के हस्तक्षेप की निन्दा ; व्यवस्थापकों के पाप ; व्यक्तिवाद का समर्थन—(i) न्याय के आधार पर तर्क, (ii) प्राणि-विज्ञानात्मक तर्क, (iii) धार्मिक तर्क, (iv) अनुभव का तर्क, (v) राज्य की प्रसामर्थ्य का तर्क ; व्यक्तिवाद की आलोचना ; राज्य एक दूपरा है ; राज्य द्वारा नियमन की बढ़ती हुई आवश्यकता ; शासन और स्वतन्त्रता की कल्पनाओं के विरोध का तर्क ; राज्य-नियमन के दोषों के विषय में अतिशयोक्ति ; शासन की प्रतीत भूलों पर आधारित तर्क ; व्यक्ति के अपने लिए स्वयं-निर्णायक होने की उच्चतम योग्यता का

तर्क, वर्तमान काल का व्यवहार; व्यक्तिवादी नीति के खतरे; व्यक्तिवादी दर्शन में सत्य।

(३) समाजवादी सिद्धान्त—समाजवादी सिद्धान्त की व्याख्या; विविध समाजवादी विचार; समाजवाद के पक्ष में तर्क—समाजवाद के विरुद्ध तर्क—(i) धार्मिक तर्क, (ii) राजनीतिक तर्क, समाजवादी सस्थाओं के उदाहरण; समाजवादी कार्य; ग्रेट ब्रिटेन में राज्य-समाजवाद; संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्य-समाजवाद।

(४) सम्योसा एवं निष्कर्ष—उचित तथा अनुचित कार्यों के बीच विभाजन-रेखा; राज्यों के कार्यों के सम्बन्ध में सर्वसम्मत विचार; राज्य का कर्तव्य; स्वतन्त्रता का सिद्धान्त; व्यक्तिवाद की असम्भवता।

अध्याय १८—विधान

३४७—३७७

(१) विधान की प्रकृति, आवश्यकता एवं उत्पत्ति—विधान शब्द का प्रयोग; विधान की परिभाषाएँ; विधान की आवश्यकता, क्रान्ति से पूर्व के विधान; लिखित विधानों की उत्पत्ति; आधुनिक लिखित विधानों में मूल रूप—प्रथम लिखित विधान।

(२) विधानों के भेद—विधानों का वर्गीकरण; लिखित और अलिखित विधान, राजाशा द्वारा प्रचारित विधान; पुरातन वर्गीकरण की समालोचना, प्रस्तावित वर्गीकरण।

(३) ब्रिटिश तथा फ्रेंच विधानों में भेद—ब्रिटिश विधान; ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य में 'नैधानिक और अनैधानिक' शब्दों के प्रयोग; फ्रेंच विधान।

(४) अमेरिकन शायर्स—अमेरिकन विधानों की विशिष्टताएँ, स्वतन्त्रता के संरक्षण के रूप में विधान।

(५) विविध प्रकार के विधानों के गुण-दोष—लिखित विधानों के गुण, अलिखित विधानों के दोष।

(६) लिखित विधान के आवश्यक तत्व—तत्कालिक विभाग या सारांश; शासन-मण्डल के सम्बन्ध में नियम, संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान।

(७) विधानों का विकास और विस्तार—विकस की प्रशिक्षाएँ, लोक-प्रथा एवं व्यवहार, न्यायालयों की व्याख्या द्वारा विकास, विधिवत् संशोधन द्वारा विकास; प्रसमाधनीय विधान, संशोधन का लचीलापन, संशोधन की कुछ वर्तमान विधियाँ; विधान की पवित्रता के सम्बन्ध में विरोधी दृष्टिकोण।

अध्याय १९—निर्वाचक-मण्डल

३७८—४१२

(१) निर्वाचन-कार्य की प्रकृति—निर्वाचन की महत्ता; मताधिकार की प्रकृति के सिद्धान्त, क्या मताधिकार प्राकृतिक अधिकार है? अन्वैश्वर्यवादी विधान के सिद्धान्त; मान्यवागियों द्वारा प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त की अस्वीकृति, मताधिकार एक कार्य या पद के रूप में, क्या मतदान एक कर्तव्य है? अनिवार्य मतदान, अनिवार्य मतदान के सिद्धान्त के विरुद्ध भावति, अनेक तथा गृह्यपूर्ण मतदान, अनेक-मतदान-प्रणाली के गुण, अनेक-मतदान के विरुद्ध भावति, जॉन स्टुअर्ट मिल् के विचार, अन्य देशों में अनेक मतदान प्रणाली, अनेक-मतदान का सोप, फ्रान्स में प्रस्तावित पारिवारिक मतदान, जापान में।

(२) निर्वाचन-मण्डल की रचना—पूर्व-प्रतिबन्ध, फ्रान्स में प्रतिबन्ध; इंग्लैण्ड

तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में ; जर्मनी तथा दूसरे देशों में ; सार्वभौमिक मताधिकार के विरुद्ध पूर्वकालीन भावित्तियाँ ; सार्वभौमिक मताधिकार की विजय ।

(३) महिला मताधिकार—महिलाओं के लिए राजनीतिक मताधिकार के विरुद्ध तर्क ; महिला-मताधिकार का समर्थन ; आत्म-रक्षण का तर्क ; तर्क के आधार पर समर्थन ; शुद्धता का तर्क ; महिलाओं के मताधिकार का प्रारम्भिक विस्तार ; विद्यमान (प्रथम) के पश्चात् महिला-मताधिकार का विस्तार ; वे देश जिनमें स्त्रियों को मताधिकार नहीं है ।

(४) मताधिकार की वर्तमान आवश्यकताएँ—सार्वभौमिक मताधिकार के सिद्धान्त के अपवाद ; शैक्षणिक, साम्प्रतिक तथा वर-सम्बन्धी कसौटियाँ ; नौप्रो मताधिकार, साक्षरता की कसौटी के गुण, सम्पत्ति के स्वाभ्य तथा कर दान की कसौटियाँ ।

(५) निर्वाचन-अधिकार के मुख्य का निर्धारण करने वाली बातें—प्रथम, निर्वाचित अधिकारियों की संख्या ; द्वितीय, प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष निर्वाचन ; अप्रत्यक्ष निर्वाचन के पक्ष में तर्क ; अप्रत्यक्ष निर्वाचन के विरुद्ध भावित्तियाँ ; गुप्त वनाम प्रकट मतदान, सन् १६१४ से पूर्व फ्रांस में मतदान की रीति ; मतदान के लिए सुविधाएँ ।

अध्याय २०—व्यवस्थापक अंग

४१३—४३८

(१) शासन की सत्ताओं का वितरण—द्विसत्ताक सिद्धान्त ; त्रिसत्ताक सिद्धान्त ; अन्य वर्गीकरण ; व्यवस्थापन सत्ता की सर्वोच्चता ; व्यवस्थापक-मण्डल का कानून-निर्माण से भिन्न कार्य ।

(२) व्यवस्थापक-मण्डल की उत्पत्ति एवं विकास—प्राचीन व्यवस्थापक-मण्डल ; प्रतिनिधित्व प्रणाली की उत्पत्ति : इंग्लैण्ड ; (महाद्वीप में) प्राचीन प्रतिनिधि-प्रणालियों की विशिष्टताएँ ; मध्ययुगीन प्रतिनिधि ; प्राचीन व्यवस्थापक-मण्डलों के कार्य ।

(३) व्यवस्थापक-मण्डल की रचना—एकसदनी सिद्धान्त ; एक-सदन-प्रणाली के पक्ष में तर्क ; द्वि-सदन-प्रणाली से लाभ ; द्वि-सदन-प्रणाली के विरुद्ध प्रतिक्रिया ; उच्च सदनों की सत्ताओं में प्राधुनिक काट-छाँट ; अनुभव के परिणाम—उपयोगिता की कसौटी के रूप में ।

(४) उच्च सदन—उच्च सदनों की रचना ; विविध प्रणालियों के गुण ; उच्च सदनों का लोक-निर्वाचन ; उच्च सदनों का परोक्ष निर्वाचन ; स्थानीय व्यवस्थापक-मण्डलों द्वारा निर्वाचन ; उच्च सदनों के संगठन के लिए प्रस्ताव ; ब्राइस कॉन्फेस के प्रस्ताव ; अनुभव की शिक्षा ; उच्च सदन में स्थानों का वितरण ; उच्च सदनों की सत्ताएँ ।

अध्याय २१—व्यवस्थापक अंग (क्रमशः)

४३९—४७७

(५) निम्न सदनों की रचना—सामान्य सिद्धान्त ; प्रतिनिधित्व का आधार ; प्रतिनिधित्व की समानता के सिद्धान्त की अपहेलना ; पुनर्वितरण की आवश्यकताएँ ; निर्वाचन-क्षेत्र ; एक-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र बनाम बहुसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र ; फ्रेन्च प्रथा ; अन्य देशों की प्रथाएँ ; एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली के लाभ ; एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र के विरुद्ध भावित्तियाँ ; व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्यों की योग्यता ; निवास की योग्यता ; योरोप की प्रथा ; अमेरिका में इसके परिणाम ; साम्प्रतिक योग्यता ;

प्रयोध्यताएँ; सदस्यता की अवधि ; सदस्यों की वृत्ति ; अमेरिकन प्रथा ; योरोप की प्रथा ; सदस्यों को वेतन देने की प्रथा के गुण-दोष ।

(६) अल्पमत हकों का प्रतिनिधित्व—पूर्वकालीन समयक ; बहुमत-प्रतिनिधित्व-प्रणाली की समालोचना ; धानुपातिक प्रतिनिधित्व के लिए आन्दोलन ; धानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की आलोचना ।

(७) व्यवसायिक अवकाश वृत्ति सम्बन्धी—प्रतिनिधित्व ; धानुपातिक दलोंय प्रतिनिधित्व की आलोचना ; वर्गीय प्रतिनिधित्व के पूर्वकालीन रूप ; वर्गीय प्रतिनिधित्व के समयक ; द्वितो के प्रतिनिधित्व के उदाहरण ; द्वितो ॥ प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की समालोचना ।

(८) व्यवस्थापन सम्बन्धी आदेश की प्रकृति, प्रतिनिधि का कार्य—अभिमतों का वर्गीकरण ; पूर्वकालीन विचार ; आधुनिक विचार ; राजनैतिक तथा राजनैतिक लेखकों के विचार ; क्या प्रतिनिधि पर आदेशों का बंधन हो ? स्वीकारात्मक विचार ; निषेधारत्मक विचार ; प्रतिनिधि के लिए निर्णय की स्वतन्त्रता ।

## अध्याय २२—कार्यपालिका अंग

४७८—५००

(१) सभठन के सिद्धान्त—कार्यपालक अंग का विस्तार ; कार्यपालक विभाग का एकात्मक सङ्गठन ; बहुसंख्यक कार्यपालिकाओं के उदाहरण ; असद शासन-प्रणाली ॥ अन्तर्गत कार्यपालिका सत्ता का सभठन ; बहुसंख्यक कार्यपालिका के लाभ ; कार्यपालिका परिपद ।

(२) राज्य-प्रमुख के निर्वाचन की रीति—प्रचलित रीतियाँ ; प्रत्यक्ष निर्वाचन ॥ अप्रत्यक्ष निर्वाचन ; व्यवस्थापक-मण्डल द्वारा निर्वाचन ।

(३) राज्य-प्रमुख की कार्य अवधि—हैमिल्टन तथा स्टोरी के विचार ; राज्यों में प्रचलित प्रथाएँ ; अल्प अवधि के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क , पुनर्निर्वाचन का प्रश्न ; एक ही कार्य-काल ॥ पक्ष में तर्क ; संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए आन्दोलन ; पुनर्निर्वाचन के पक्ष में तर्क ।

## अध्याय २३—कार्यपालिका अंग (कमश.)

५०१—५३०

(४) कार्यपालिका सत्ता—कार्यपालिका सत्ता की प्रकृति ; प्रशासन-सम्बन्धी सत्ताएँ—नियुक्ति की सत्ता ; निर्देशन की सत्ता ; अध्यादेश सत्ता ; अध्यादेशों के भेद ; फ्रान्स में अध्यादेश-सत्ता ; संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यादेश-सत्ता ; ब्रिटिश ब्रिटेन में अध्यादेश-सत्ता ; कार्यपालिका की सैनिक सत्ता ; समाधान का अधिकार ; राज्य-प्रमुख के प्रकीर्ण अधिकार ।

(५) कार्यपालिका सत्ता का व्यवस्थापिका सत्ता से सम्बन्ध—कार्यपालिका के व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार ; कार्यपालिका का निषेधाधिकार ; अदालतों कायवाही से कार्यपालिका की मुक्ति ; राष्ट्रपति को अपने पद से अलग करने की अन्य देशों की रीतियाँ ; वर्तमान रीतियों का मूल्यांकन ; जनता द्वारा जर्मन राष्ट्रपति का प्रत्याह्वान ; फ्रेन्च पार्लियामेंट की राष्ट्रपति को त्याग पत्र देने के लिए बाध्य करने की सत्ता ।

(६) गणतन्त्रीय कार्यपालिका के प्रकार—संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति ; फ्रेन्च गणतन्त्र का राष्ट्रपति ; जर्मन गणतन्त्र का राष्ट्रपति ।

## अध्याय २४—न्यायपालिका

५३१—५७१

(१) न्यायपालिका के कार्य—न्याय की प्राचीन भावनाएँ—न्याय-व्यवस्था राज्य के कार्य में सम्मिलित हुई ; न्याय-विभाग की आवश्यकता ; न्यायालय के न्याय से असम्बद्ध कार्य ; प्रख्यापक निर्णय ; परामर्शात्मक मत ; व्यवस्थापिका के कानूनों की अवैधानिक घोषित करने का अधिकार ; प्राचीन अमेरिकन प्रथा ; इस सिद्धान्त का हैमिल्टन द्वारा समर्थन ; मारबरी बनाम मेडीसन का मामला ; योरोप की पद्धति : जर्मनी ; फ्रांट्रिया ; अन्य योरोपियन देशों में ; ब्रिटिश प्रथा ; फ्रेन्च सिद्धान्त और प्रयोग ; ब्रिटिश उपनिवेशों तथा लेटिन अमेरिका में अवैधानिक कानूनों पर न्यायिक नियन्त्रण ; संघीय राज्यों में न्यायिक नियन्त्रण के गुण ; एकात्मक राज्यों में न्यायिक नियन्त्रण के गुण ; न्यायिक नियन्त्रण की समीक्षा ; न्यायालय के निर्णयों पर जनमत संग्रह ; विभाजित निर्णय ; उपसंहार ; न्यायालयों का कानून-निर्माण का कार्य ; न्यायिक पूर्वप्रमाण या दृष्टान्त ; निर्णय की स्थिरता का सिद्धान्त ।

(२) न्यायपालिका का संगठन—संगठन के सिद्धान्त ; संघ-राज्यों में न्यायालयों का संगठन ; न्यायालयों के दो सामान्य प्रकार ; प्रशासनात्मक न्यायालय ; फ्रान्स अमेरिकन प्रणाली ; योरोपीय प्रणाली की आलोचना ; आलोचना का उत्तर ।

(३) न्यायाधीशों की नियुक्ति, अक्षय एवं पदव्युक्ति—न्यायाधीशों की योग्यताएँ ; न्यायाधीशों का चुनाव ; व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन ; जनता द्वारा निर्वाचन , कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति ; कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की आलोचना ; न्यायाधीशों का कार्य-काल ; न्यायाधीशों की पदव्युक्ति ।

प्रथम खण्ड  
राज्य विज्ञान

## (१) पारिभाषिक शब्दावली

### निश्चित शब्दावली का अभाव

राज्य-विज्ञान के सम्बन्ध में एक विशेषता यह है कि अन्य प्राकृतिक विज्ञानों की भाँति इसके पारिभाषिक शब्दों का रूप निश्चित नहीं है, अर्थात् अभी ऐसी शब्दावली निश्चित नहीं हो सकी है जिसे सर्वमान्य कहा जा सके। राज्य, शासन, राजनीति, शासन-प्रबन्ध, राष्ट्र, राष्ट्रीयता, स्वतन्त्रता, प्रजातन्त्र, कुलीन-तन्त्र, जन (People) और इसी प्रकार के अनेक शब्द हैं जिनका प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया जाता है या जिनका अर्थ विभिन्न लोगों के लिए विभिन्न होता है।<sup>१</sup> प्रायः इन शब्दों के विशिष्ट या वैज्ञानिक और प्रचलित दोनों प्रकार के अर्थ होते हैं और दोनों अर्थों में अन्तर होता है, परन्तु उनका प्रयोग प्रायः उनके अन्तर का विचार किये बिना ही किया जाता है। शब्दों के इस प्रकार के प्रयोग में भ्रान्ति और गलतफहमी पैदा होती है। इस प्रकार की कठिनाई हमें प्राकृतिक विज्ञानों के साहित्य में नहीं मिलती। उसमें जिस शब्दावली का प्रयोग किया जाता है, वह अपेक्षाकृत अधिक सुनिश्चित एवं उपयुक्त है।<sup>२</sup> शेल्डन एमोस (Sheldon Amos) नामक विद्वान् का कथन है कि कुछ शब्द ऐसे हैं जिनके दो अर्थ होते हैं और जिनका प्रयोग अनुकूल तथा प्रतिकूल ढंग में किया जा सकता है। लेखक तथा बक्ता अपना स्वार्थ सिद्ध करने अथवा अपने किसी विशिष्ट मन्तव्य का समर्थन करने के लिए ऐसे शब्दों को तोड़-मरोड़ कर उनका मनमाने ढंग पर प्रयोग करते हैं।

### राजनीति और राज्य-विज्ञान

राज्य-विज्ञान की शब्दावली की अस्पष्टता के सम्बन्ध में हमने जो कुछ लिखा है, उसका एक उदाहरण है—‘राजनीति’ (Politics) शब्द का प्रयोग। अंग्रेजी शब्द-कोषों तथा पाठ्य-पुस्तकों में इसके अंग्रेजी पर्यायवाची शब्द की परिभाषा एक बला और एक विज्ञान दोनों के रूप में की गयी है और लेखकों ने इसका प्रयोग भी दोनों

१. गान्धरी की यह उक्ति इन शब्दों के अंग्रेजी पर्यायों के विषय में है। हिन्दी में राजनीतिक शब्दावली में तो निश्चिन्ता की अभी बहुत कमी है। इस ग्रन्थ में किसी अंश तक ऐसी शब्दावली के निर्माण का प्रयत्न किया गया है जो शायद सर्वमान्य हो सकेगी।
२. जेलिनेक (Jellinek) का कथन है कि ऐसा कोई विज्ञान नहीं है जिसे एक अच्युत शब्दावली की उतनी आवश्यकता हो जितनी राज्य-विज्ञान की।

घर्षों में किया है।<sup>१</sup> इन दो अर्थों में इस शब्द के प्रयोग के सम्बन्ध में जो प्राप्ति है, उसका निवारण इस प्रकार हो सकता है कि राजनीति (Politics) शब्द का प्रयोग सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति आदि कामों के या विस्तृत अर्थ में समस्त राज-प्रबन्ध सम्बन्धी कार्यों के वर्णन के लिए किया जाय और राज्य-विज्ञान (Political Science) शब्द का प्रयोग राज्य-सम्बन्धी ज्ञान-भण्डार के लिए। विवेकशील विद्वान् लेखकों, विशेषतः जर्मन लेखकों, ने यह अन्तर माना है और इन दोनों शब्दों का प्रयोग इसी प्रकार किया है। ब्लुन्डिन्<sup>२</sup> नामक विद्वान् ने अपनी पुस्तक 'राज्य का सिद्धान्त' (Theory of State) में एक स्थान पर लिखा है कि 'राजनीति' (Politics) विज्ञान की अपेक्षा कला अधिक है और उसका सम्बन्ध राज्य के व्यावहारिक कार्य एवं संचालन से है, परन्तु राज्य-विज्ञान का सम्बन्ध राज्य के आधार, उसकी सारभूत प्रकृति, उसके रूप एवं विकास से है।

इंग्लैंड के ग्राहम तथा सीले और अमेरिका के वर्गेंस तथा विलोबी आदि प्रसिद्ध लेखकों ने अपने ग्रन्थों में राज्य की उत्पत्ति, उसके स्वरूप, संगठन तथा क्षेत्र का वर्णन करते समय इस अन्तर को ध्यान कर राज्य-विज्ञान (Political Science) शब्द का ही प्रयोग किया है।

**'सैद्धान्तिक' और 'प्रयोगात्मक' राजनीति**

कुछ विद्वान् ऐसे भी हैं जो राज्य-सम्बन्धी बातों के अध्ययन को एक विज्ञान मानने से झिझकते हैं और राज्य-विज्ञान शब्द की उपयुक्तता पर संदेह करते हैं, परन्तु फिर भी वे उपयुक्त अन्तर की स्वीकार करते हैं और इस अन्तर को 'सैद्धान्तिक राजनीति' (Theoretical Politics) तथा 'प्रयोगात्मक राजनीति' (Applied Politics) शब्दों द्वारा प्रकट करते हैं। जब वे राज्य के विभिन्न कार्यों अथवा जिन साधनों द्वारा राज्य के लक्ष्यों की उपलब्धि होती है, उनसे भिन्न राज्य के आधारभूत तत्वों पर विचार करते हैं तो वे सैद्धान्तिक राजनीति शब्द का प्रयोग करते हैं और जब वे राज्य के

१. गिलब्राइट (Principles of Political Science, p. 2) ने ठीक ही कहा है कि यदि राजनीति (Politics) शब्द का प्रयोग उसी अर्थ में किया जाय जिसमें ग्रीक (यूनानी) लोग करते थे तो उसमें कोई प्राप्ति नहीं हो सकती। परन्तु आजकल उसका नया अर्थ हो गया है। इस कारण एक वैज्ञानिक शब्द की भाँति उसका कोई मूल्य नहीं रहा। ध्यान रहे कि यूनानी लोग उस शब्द का प्रयोग इन दोनों अर्थों में करते थे।

२. जेलिनेक (Jellinek), होल्त्ज़ेन्डॉर्फ (Holtzendorf), ट्रीट्स्के (Treitschke), सिड्ज्विक (Sidgwick) आदि लेखक राज्य विज्ञान (Political Science) के स्थान पर राजनीति (Politics) शब्द का ही प्रयोग करते हैं। विलोबी (Willoughby) The Fundamental Concepts of Public Law, p. 7) ने भी राज्य-विज्ञान के कला तथा विज्ञान सम्बन्धी दोनों रूपों में भेद किया है। गुडनो (Goodnow) Politics and Administration ने राजनीति (Politics) शब्द का प्रयोग राज्य के उन कामों के वर्णन के लिए किया है जिनका सम्बन्ध राज्य की इच्छा (State will) को व्यक्त करने से है और राज्य की इच्छा को कार्यरूप में परिणत करने से सम्बन्ध रखने वाले व्यापारों के लिए प्रशासन (Administration) शब्द का प्रयोग किया है।



कार्यों पर प्रकाश डालते हैं अथवा यो कहिये कि जब वे राज्य पर उसे एक गतिशील संस्था मान कर विचार करते हैं तब वे प्रयोगात्मक राजनीति शब्द का प्रयोग करते हैं।<sup>१</sup> इस प्रकार राज्य की उत्पत्ति, प्रकृति, उससे गुण एवं लक्षण तथा राज्य-संगठन और शासन-प्रबन्ध के सिद्धान्तों की विवेचना से सम्बन्ध रखने वाली प्रत्येक बात सैद्धान्तिक राजनीति का विषय है और शासन-प्रबन्ध का संचालन तथा तत्सम्बन्धी कार्य व्यावहारिक या प्रयोगात्मक राजनीति के अन्तर्गत आते हैं। अधिकांश लेखक सैद्धान्तिक राजनीति की अपेक्षा राज्य-विज्ञान शब्द को तथा व्यावहारिक राजनीति की अपेक्षा राजनीति शब्द को अधिक उपयुक्त मानते हैं। एमॉस (Amos), बेजहॉर्ट (Bagelhor), पॉलक (Pollock) आदि कुछ लेखक 'राजनीति का विज्ञान' (Science of Politics) तथा कुछ लेखक 'राज्य का सिद्धान्त' (Theory of the State) शब्दों का प्रयोग करते हैं क्योंकि इससे राजनीतिक अन्वेषण के क्षेत्र का विस्तार स्पष्ट हो जाता है और राजनीति (Politics) का अध्ययन विज्ञान है अथवा दर्शन, इस प्रश्न पर वाद-विवाद करने की आवश्यकता नहीं रहती। इन सब आपत्तियों के विद्यमान रहने पर भी राज्य के अन्वेषण अध्ययन द्वारा उपलब्ध ज्ञान का वर्णन करने के लिए उल्ब-कोटि के लेखक एवं विचारक साधारणतया राज्य-विज्ञान (Political Science) शब्द का प्रयोग करते हैं और राजनीति (Politics) शब्द का प्रयोग केवल राज्य के व्यावहारिक जीवन एवं संचालन-सम्बन्धी कार्यों के वर्णन तक ही सीमित रखते हैं।

### अनेक राज्य-विज्ञान (The Political Sciences)

राज्य-विज्ञान शब्द के (जिससे केवल एक ही विज्ञान का बोध होता है) विरुद्ध एक आपत्ति यह की जाती है कि इसका वास्तविकता से सार्थकत्व नहीं है, क्योंकि राज्य से सम्बन्ध रखने वाला कोई एक विज्ञान नहीं है, प्रत्युत अनेक सम्बन्धित विज्ञानों का एक समूह है जिसमें से प्रत्येक उसके एक विशिष्ट पहलू पर प्रकाश डालता है। यह कहा जाता है कि प्राधुनिक राज्य एक बहुत पेचीदा संगठन है जो विविध रूपों में प्रकट होता है और जिसका अध्ययन विविध दृष्टिकोणों से किया जा सकता है। राज्य के प्रत्येक पहलू और प्रवृत्ति में सम्बद्ध जो ज्ञान का भण्डार है, उसने अपने इतिहास और एक सिद्धान्त का निर्माण कर लिया है, जो दूसरी से संबंधित भिन्न है। इस कारण एक अन्वेषक द्वारा इनका विशिष्ट विवेचन आवश्यक हो गया है। इस प्रकार राज्य के प्रत्येक पहलू से सम्बन्धित विवेचन को एक स्वतन्त्र पृथक् विज्ञान मानने की प्रवृत्ति चल पड़ी है।<sup>२</sup> अतः बहुत से, विशेषकर फ्रांस के, लेखक राज्य-विज्ञान का प्रयोग

१. यह भेद जेलिनेक (Jellinek), होल्त्ज़ेन्डोर्फ (Holtzendorf), जेनेट (Janet) कॉर्नवाल लेविस (Cornwall Lewis), एलेक्जेंडर बेन (Alexander Bain), सर फ्रेडरिक पॉलक (Sir Frederick Pollock) आदि ने किया है।

२. मैकेकनी (McKechie) इस शब्द के प्रयोग का समर्थन करता है। वह राज्य-विज्ञान शब्द को उपयुक्त नहीं मानता और उसे विज्ञान शब्द के प्रयोग के सम्बन्ध में मार्गनि है। (The State and the Individual, pp 28-30).

३. देखिये डनिङ्ग (Dunning : Political Theories, Ancient and Mediaeval), p. XX1), गिडिंग्स (Giddings : Principles of Sociology, ch. 2) तथा गिलक्राइस्ट (Principles of Political Science, p. 1)। बॉन

एकवचन में न करके बहुवचन में करने हैं। यह प्रथा वास्तविकता के अधिक अनुस्यू मान्य होनी है।

इस मत के अनुसार राज्य-विज्ञान का सम्बन्ध अनिवार्यतः राज्य के सभी पहलुओं पर प्रकाश डालने से नहीं, प्रत्युत उसके एक पहलु से है। यतः, राज्य-विज्ञान उतने ही हो सकते हैं, जितने राज्य के रूप। इस धार में समाज-विज्ञान, राजनीति, प्रशासन, सांविधिक राजस्व, सांविधिक कानून, कूटनीति तथा वैधानिक इतिहास को भी राज्य-विज्ञान कहा जा सकता है क्योंकि उनका सम्बन्ध राज्य की किसी न किसी प्रवृत्ति एवं प्रवृत्ति में है। जो विद्वान् यह मानते हैं कि राज्य-विज्ञान एक ही विज्ञान है और साम्यविक्रम के अनुस्यू है, विविध विज्ञानों का समूह नहीं, वे कहते हैं कि उपर्युक्त विज्ञान एक ही कोटि के सामाजिक विज्ञान हैं, स्वतन्त्र राज्य-विज्ञान नहीं। इस मत के समर्थन में एक विद्वान् लेखक का कथन है कि "राज्य के विविध सम्बन्धों के विभाग किए जा सकते हैं और उन पर विचार किया जा सकता है, परन्तु वे सम्बन्ध इतने घनिष्ठ हैं और उनके प्रयोजन भी इतने मिलते-जुलते हैं कि उन्हें हम विभिन्न विज्ञानों का रूप नहीं दे सकते।" इन दोनों दृष्टिकोणों पर अपनी कोई निर्णायक सम्मति दिये बिना यह कहना अधिक युक्तिमय होगा कि उचित भेद मानते हुए राज्य-विज्ञान का प्रयोग दोनों बतनों में करवा ठीक हो सकता है। जब केवल राज्य की विवेचना करनी हो तो राज्य-विज्ञान शब्द का प्रयोग एकवचन में किया जाय और जब उसका प्रयोग राज्य के जीवन के विभिन्न पक्षों में सम्बन्ध रखने वाले सभी विज्ञानों, जैसे समाज-विज्ञान, इतिहास, अर्थशास्त्र आदि का वर्णन करने में लिए हो, तब उसका प्रयोग बहुवचन में हो।<sup>१</sup>

## (२) परिभाषा और विषय

विख्यात लेखकों के विचार

एक समस्त विचारक की उक्ति है कि "समस्त परिभाषाएँ अनवधानक होनी हैं, क्योंकि उनमें कोई विशेष प्रयोजन नहीं निकलना और प्रायः सदा ही वास्तविकता उनके प्रतिबिम्ब होती है। यह उक्ति राज्य-विज्ञान के सम्बन्ध में उनकी ही श्रृंगार है, जिनकी नागरिक कानून (Civil law) के सम्बन्ध में। परन्तु प्रख्यात लेखक मिश्रविह की यह उक्ति भी उनकी ही श्रृंगार है कि 'वैज्ञानिक अनुसंधान के सभी क्षेत्रों में मुख्य शब्दों की शुद्ध, स्पष्ट एवं सुनिश्चित परिभाषा प्राप्त कर लेने में एक बड़ा

मोहन (Von Mohl) ने राज्य-विज्ञानों के तीन विभाग बताये हैं—(१) सामान्य राजनीतिक सिद्धान्त (General Political Theory); (२) सैद्धांतिक राज्य-विज्ञान (Dogmatic Political Sciences) जिनमें सांविधिक कानून (Public law), राजनीतिक आचार (Political Ethics) तथा राजनीति की कला, कूटनीति, शासन-प्रवृत्ति आदि के विज्ञान सम्मिलित हैं, तथा (३) ऐतिहासिक राज्य-विज्ञान (Historical Political Sciences) जिनमें वैधानिक इतिहास (Constitutional History) तथा मर्यादाशास्त्र (Statistics) शामिल हैं।

१. Munroe Smith, The Domain of Political Science in the Political Science Quarterly, Vol. I, p. 5.

२. यही मत बेनिनेज का भी है।

महत्वपूर्ण कार्य बन गया है।<sup>1</sup> सुप्रसिद्ध स्विस विद्वान् ब्लुन्ट्सली (Bluntschli) ने राज्य-विज्ञान को परिभाषा इस प्रकार की है—“राज्य-विज्ञान वह विज्ञान है जिसका राज्य से सम्बन्ध है, जो राज्य की आधारभूत स्थितियों, उसकी प्रकृति तथा विविध स्वरूपों एवं विकास को समझने का प्रयत्न करता है।” गेरौज (Garies) नामक एक जर्मन लेखक के अनुसार ‘राज्य-विज्ञान राज्य को एक सत्ता-संस्था (Institution of power) के रूप में मानता है; वह राज्य के सम्बन्धों, उसकी उत्पत्ति, उसकी भूमि एवं प्रजा, उसके ध्येय उसके नैतिक महत्व, उसकी जीवन की अवस्थाओं तथा आर्थिक एवं राजस्व-सम्बन्धी समस्याओं और उसके साध्य आदि का विवेचन करता है।’ योरोप के राजनीति के एक सर्वश्रेष्ठ लेखक जेलिनेक (Jellinek) ने सैद्धान्तिक राज्य-विज्ञान (Theoretical Political Science) और प्रयोगात्मक राज्य-विज्ञान (Applied Political Science) में भेद माना है। सैद्धान्तिक राज्य-विज्ञान के भी उसने दो भेद माने हैं—राज्य का सामान्य सिद्धान्त (General Theory of the State) और राज्य का विशेष सिद्धान्त (Particular Theory of the State)। राज्य का सामान्य सिद्धान्त मौलिक सिद्धान्तों अथवा तत्वों का अध्ययन करता है। वह राज्य तथा राज्य के तत्वों का निरूपण करता है। वह किसी विशिष्ट राज्य की अवस्था का नहीं, बल्कि उन सब ऐतिहासिक एवं सामाजिक पहलुओं का निरूपण करता है जिनमें राज्य अभी तक व्यक्त हुआ है। यही नहीं, राज्य की द्विविध प्रकृति के कारण, अर्थात् उसके एक सामाजिक संगठन और एक वैधानिक संस्था होने के कारण, इसके और भी भेद किये जा सकते हैं—राज्य का सामाजिक सिद्धान्त (Social doctrine of State) और राज्य के वैधानिक कानून का सिद्धान्त (Theory of constitutional law)। पहला सिद्धान्त राज्य को एक सामाजिक संगठन अर्थात् सामान्य सत्त्वों की पूर्ति के लिए संगठित व्यक्तियों का समाज मानकर उस पर विचार करता है और दूसरा राज्य को एक कानूनी सत्ता (Juristic entity) या कानूनी वस्तु अथवा संगठन (Legal phenomenon) मानकर।

फ्रांस के सुप्रसिद्ध लेखक पॉल जेनेट ने राज्य-विज्ञान को “समाज-विज्ञान का वह भाग माना है, जो राज्य की भौत और साधन के सिद्धान्तों की व्याख्या करता है।” नीले के अनुसार “राज्य-विज्ञान शासन-सम्बन्धी बातों पर ठीक उसी प्रकार विचार करता है जिस प्रकार राजनीतिक अर्थनीति सम्पत्ति, जीव-विज्ञान जीवन, बीजगणित अथवा तथा रेखागणित स्थान एवं परिमाण के सम्बन्ध में विचार करते हैं। नीले ने बतलाया है कि प्राचीन काल में राज्य नगर-राज्य के रूप में होते थे; अतः प्राचीन राज्य-विज्ञान नगर-शासन के विज्ञान का ही रूप था। इस सत्य का प्रत्यक्ष उदाहरण हमें अरस्तु के ‘पॉलिटिक्स’ नामक ग्रन्थ में मिलता है। इस ग्रन्थ में केवल नगर-राज्यों की राजनीति पर ही विचार किया गया है। आधुनिक राज्य-विज्ञान केवल राष्ट्रीय देश-राज्य का ही नहीं, बल्कि विश्व-राज्य का विज्ञान हो गया है। योंसे के अनुसार भौतिक विस्तार, प्रतिनिधि-शासन तथा राष्ट्रीय एकता की आधुनिक आवश्यकताओं ने राज्य-विज्ञान का केवल नागरिक स्वतन्त्रता का विज्ञान ही नहीं प्रत्युत राज्य-प्रभुत्व का विज्ञान भी बना दिया है।<sup>2</sup>

1. Sidgwick : Elements of Politics, p. 19.

2. Burgess : Relation of Political Science in History in the Report of the American Historical Association (1896), Vol. I, p. 206.

## विचार साम्य

हमने जिन मुप्रसिद्ध विद्वानों के मत ऊपर दिये हैं, वे सब इस बात पर सहमत हैं कि परिवार, जाति, राष्ट्र तथा सभी वैयक्तिक सस्थाओं एवं समूहों से भिन्न राज्य ही, जो अपने विविध पहलुओं तथा सम्बन्धों में व्यक्त होता है, राज्य-विज्ञान का विषय है। संक्षेप में, राज्य-विज्ञान का आरम्भ एवं अन्त राज्य के साथ ही होता है। सामान्यतया उसकी आधारभूत समस्याओं में तीन प्रकार की बातें शामिल हैं—प्रथम, राज्य की प्रकृति तथा उत्पत्ति का अनुसंधान; द्वितीय, राजनीतिक सस्थाओं के स्वरूप, इतिहास तथा उनके विभिन्न रूपों की गवेषणा; तृतीय, उनके आधार पर राजनीतिक विकास के नियमों का यथोपयुक्त निर्धारण। विकास के क्रम में नवीन राजनीतिक स्थितियों अथवा अवस्थाओं के कारण नूतन समस्याएँ पैदा हो सकती हैं परन्तु उनका विश्लेषण करने पर यह स्पष्ट दिखाई पड़ेगा कि वे व्यावहारिक राजनीति की समस्याएँ हैं, राज्य-विज्ञान की आधारभूत समस्याएँ नहीं।<sup>१</sup>

## राजनीतिक दर्शन-शास्त्र

कुछ लेखक राज्य-विज्ञान तथा राजनीतिक दर्शन-शास्त्र में भेद मानते हैं, यद्यपि इन दोनों के बीच विभाजक रेखा खींचना असम्भव नहीं तो कठिन प्रबन्ध है। कहा जाता है कि राजनीतिक दर्शन-शास्त्र का सम्बन्ध राज्य-विज्ञान की सामग्रियों के मूलभूत निष्कर्षों एवं उसकी सारभूत विशेषताओं के वैज्ञानिक विचार से है। वह राजनीतिक विकास तथा राजनीतिक सत्ता के आधारों का अनुसंधान करता है, वह राज्य की प्रमुख विशेषताओं का विश्लेषण एवं वर्गीकरण करके उनके सम्बन्ध में निश्चित निर्णय पर पहुँचता है और इस प्रकार सच्चे राज्य विज्ञान की ओर हमें प्रगति करता है। राजनीतिक दर्शन-शास्त्र का सम्बन्ध सामान्य एवं व्यापक बातों से है, विशिष्ट वस्तुओं से नहीं। वह राज्य के सारभूत गुणों पर जोर देता है, अनावश्यक विशेषताओं पर नहीं।<sup>२</sup> यह भी कहा जाता है कि राज्य-विज्ञान में हमें राजनीतिक

१. ट्रीट्स्के (Treitschke) ने राज्य-विज्ञान को विज्ञान और कला दोनों ही माना है। इसके अनुसार इस विज्ञान की समस्याएँ इस प्रकार हैं—प्रथम, वास्तविक राज्यों पर विचार करके राज्य की आधारभूत भावना को निश्चित करना; द्वितीय, ऐतिहासिक दृष्टि से यह देखना कि लोगों ने क्या पसन्द किया है, उन्होंने क्या बनाया है और राजनीतिक जीवन में उन्होंने क्या और कैसे सिद्धि प्राप्त की है और तृतीय, इस ज्ञान के आधार पर ऐतिहासिक तथा नैतिक नियम निर्धारित करना। इस दृष्टि से यह विज्ञान व्यावहारिक इतिहास (Applied history) है (Politics, Vol. I, p. XXXII)। विलोबी (Willoughby) ने बतलाया है कि राज्य-विज्ञान साधारणतया तीन बातों पर विचार करता है—राज्य, शासन तथा कानून (Political Science as a universal study, *Sewanee Review*, July 1906, p. 258)। सिजविक (Sidgwick) ने राज्य-विज्ञान की समस्याओं को दो भागों में बाँटा है—राज्य के संगठन से सम्बन्ध रखने वाली तथा राज्य के कार्यों से सम्बन्ध रखने वाली।

२. देखिये, विलोबी (Willoughby) 'Political Philosophy' in *South Atlantic Quarterly* Vol. V, p. 161 : 'The Value of Political Philosophy' in the *Political Science Quarterly* for March 1900।

संस्थाओं के स्वरूप एवं प्रकृति पर तात्किक विचार द्वारा प्राप्त निष्कर्ष मिलते हैं, परन्तु राजनीतिक दर्शन-शास्त्र उन संस्थाओं के मौलिक भिन्नान्तों के आधारों का अनुसंधान करता है। कुछ लेखकों ने हेतु-विद्या (Teleology) के आधार पर इनमें भेद किया है। उनके अनुसार राज्य-विज्ञान का सम्बन्ध राज्य के प्रादुर्गते से है और राजनीतिक दर्शन-शास्त्र राज्य की वास्तविकता पर विचार करता है, परन्तु सामान्य तथा इस प्रकार का अन्तर नहीं माना जाता।<sup>१</sup>

## (३) क्या राज्य-विज्ञान वास्तव में विज्ञान है ?

### निषेधार्थक मत

अभी तक हमने यह माना है कि उचित अवस्थामें में राज्य के अध्ययन को विज्ञान कह सकते हैं। परन्तु इस मान्यता के विरुद्ध भी प्राप्ति की जाती है। राज्य के सम्बन्ध में प्रतिपाद्य विषय इतना विस्तृत और पेचीदा है कि उसका वैज्ञानिक पद्धति के अनुसार अनुसंधान नहीं किया जा सकता। राज्य की समस्त बातों में अनिश्चितता एवं परिवर्तनशीलता तो होती ही है, साथ ही उनमें व्यवस्था और क्रमागतत्व एवं प्रविच्छिन्नता का भी अभाव होता है।<sup>२</sup> परन्तु इस आपत्ति में अधिक बल नहीं है। जो इसको विनाश नहीं मानते, उनका यदि यह अर्थ है कि राज्य-विज्ञान में कोई ऐसे निश्चित नियम नहीं हैं जिनसे एक प्रधानमंत्री यह सीख सके कि बहुमत का विदासपान कैसे बना जाय तो यथार्थता की दृष्टि से तो उनके कथन में सत्य है परन्तु इससे यही प्रकट होता है कि विज्ञान क्या है, इसे वे पूरी तरह नहीं समझ पाये। सर फ्रेडरिक पॉलर ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि “जिस अर्थ में सदाचार के एक विज्ञान का अस्तित्व है उसी अर्थ में राज्य-विज्ञान का भी अस्तित्व है।”

### स्वीकारार्थक मत

विज्ञान से हमारा प्रयोजन किसी विषय के सम्बन्ध में उस एकीकृत ज्ञान-भण्डार से है, जिसकी प्राप्ति विधिवत् पर्यवेक्षण, अनुभव और अध्ययन द्वारा हुई हो और जिसके तथ्यों का उनमें परस्पर उचित सम्बन्ध स्थापित करके क्रमबद्ध वर्गीकरण किया गया हो।<sup>३</sup> तथ्यों की वैज्ञानिक प्रणाली द्वारा परीक्षा किसी एक प्रकार की

गिलाक्राइस्ट का कथन है कि राजनीतिक दर्शन-शास्त्र एक दृष्टि से राज्य-विज्ञान का पूर्वगामी है क्योंकि उसकी मौलिक मान्यताएँ ही राज्य-विज्ञान के आधार हैं (Principles of Political Science, p. 4).

१. यह अन्तर सिद्धान्तिक ने बताया है (Elements of Politics, p. 7)। दूसरे स्थान पर (Development of European Policy, p. 2) उसने कहा है कि राज्य-विज्ञान, शासन का संगठन कैसे होना चाहिए, इस बात पर विचार करता है। इस प्रकार सिद्धान्तिक की इन दोनों उक्तियों में कुछ असंगति है।
२. देखिये एमोस (Amos : The Science of Politics, pp. 2-16)। कोत (Comte) इसको निम्न कारणों से विज्ञान नहीं मानता—(१) इसकी पद्धतियों, इसके सिद्धांतों एवं निर्णयों के विषय में कोई सर्वमान्य मत नहीं है; (२) इसके विकास में अवच्छिन्नता नहीं है तथा (३) इसमें उन तत्वों का अभाव है जिनसे पूर्वज्ञान (Prevision) का आधार मिला करता है (Positive Philosophy, Vol. II, Ch. 3)।
३. Century Dictionary में दी हुई Science की परिभाषा देखिये। टॉमसन

वातो अथवा किसी एक वर्ग के अनुसंधानकर्त्ताओं तक ही सीमित नहीं है। इसका प्रयोग सामाजिक तथा भौतिक दोनों ही प्रकार की बातों में हो सकता है। हम इस बात को कदापि स्वीकार नहीं कर सकते कि वैज्ञानिक विशेषण बुद्धि केवल भौतिक विज्ञानवेत्ता अथवा प्राकृतिक विज्ञानवेत्ता में ही होती है।

यह तो सत्य है कि राज्य-विज्ञान उस अर्थ में एक सुनिश्चित विज्ञान न तो है और न बनो हो सकता है जिस अर्थ में यन्त्र-विज्ञान, रसायन और भौतिक विज्ञान हैं क्योंकि उसके नियम और निष्कर्ष उसी प्रकार अर्थार्थ एवं सुनिश्चित रूप से अभिव्यक्त नहीं किये जा सकते जिस प्रकार रसायन या भौतिक विज्ञान के और न उतने ही निश्चय से यह बताया जा सकता है कि भविष्य में अमुक बात का अमुक परिणाम होगा। परन्तु ऋतु-विज्ञान जैसे अनिश्चित प्राकृतिक विज्ञान भी है, जिनके स्वीकृत तथ्यों का ज्ञान किसी भी समय इतना अपूर्ण होता है कि उसके आधार पर कोई भविष्यवाणी नहीं की जा सकती। अमेरिकन जॉर्जिटीकल साइन्स एसोसिएशन के अध्यक्ष की हैसियत से लॉर्ड ब्राडस ने सन् १९०६ में अपने भाषण में कहा था कि राज्य विज्ञान प्रायः उसी अर्थ में एक विज्ञान है, जिस अर्थ में ऋतु-विज्ञान। उन्होंने बतलाया कि राज्य विज्ञान इस अर्थ में एक विज्ञान है कि मानव प्रकृति की प्रवृत्तियों में एक स्थायित्व और एक-रूपता है, जिसकी महायत्ना से हम यह मान सकते हैं कि किसी एक समय में मनुष्य के कार्यों के वही कारण होते हैं जो पूर्व समय में थे। कार्यों का वर्गीकरण किया जा सकता है, उन्हें एक-दूसरे से सम्बद्ध किया जा सकता है और उन्हें एक गृह्यता में रख कर उनका अध्ययन सामान्यतया प्रवृत्तियों के परिणामों के रूप में किया जा सकता है। उन्होंने यह भी कहा कि राज्य-विज्ञान एक नियमनात्मक विज्ञान नहीं, प्रत्युत प्रयोगात्मक विज्ञान है, वह प्रयोग या परीक्षण नहीं कर सकता, परन्तु वह परीक्षणों का अध्ययन कर उनके परिणाम को निश्चित कर सकता है। यह एक प्रगतिशील विज्ञान भी है क्योंकि प्रति वर्ष के नूतन अनुभवों में केवल हमारी विचार-समग्री में वृद्धि ही नहीं होती है, मानव समाज के नियमों के ज्ञान में भी वृद्धि होती है।<sup>१</sup> इस सम्बन्ध में अधिकारी लेखकों का यह मत है कि राज्य की समस्त बातों में एक ऐसा सम्बन्ध है जो निश्चित नियमों का परिणाम है, यद्यपि वे नियम भौतिक जगत के नियमों के समान स्थिर नहीं हैं। ये वार्ने वैज्ञानिक अनुसंधान के समुचित विषय हैं और इनसे जो नियम एवं सिद्धान्त स्थिर किये जा सकते हैं, वे राज्य के दैनिक जीवन की समस्याओं के समाधान में प्रयुक्त किये जा सकते हैं। राजनीतिक स्थितियों एवं अवस्थाओं के अध्ययन को एक वैज्ञानिक अनुसंधान का रूप देने के लिए जो बात आवश्यक है, वह यही है कि अनुसंधान एक सुनिश्चित धाजना या प्रणाली के अनुसार किया जाय और यह अनुसंधान कार्य-कारण के सम्बन्धों का यथासम्भव समुचित ध्यान रखन हुए वैज्ञानिक अनुसंधान के सुनिश्चित एवं सर्वमान्य नियमों के अनुसार हो।

अधिकांश वैज्ञानिकों का मत इसी विचार के पक्ष में है। थॉमसन ने 'राजनीति' (Politics) का सर्वोच्च अर्थ में सर्वप्रधान विज्ञान माना है और उसने पुनर्नीति

(Thompson Introduction to Science, pp. 79-80) ने विज्ञान के यही लक्षण समझाये हैं।

1. The Relations of Political Science to History and to Practice (1909), Vol. III, pp. 1—3

राज्यों के अध्ययन में वैज्ञानिक पद्धति का प्रयोग किया है। इसी प्रकार बाद में बोदां (Bodin), हॉब्स (Hobbes) तथा मॉन्टेस्कीय (Montesquieu) ने भी वर्तमान काल में लेविस, सिजविक, ब्राड्स, ब्लुन्ट्शली, जेसिनेक तथा दूसरे लेखकों ने भी वैज्ञानिक प्रणाली का आश्रय लिया है। जर्मन विद्वानों ने अपने अपूर्व अनुसंधानों एवं विश्लेषणात्मक पद्धतियों के द्वारा राजनीति को एक विज्ञान का रूप देने में दूसरों की अपेक्षा अधिक प्रयत्न किया है। होल्डजिनडॉर्फ ने राजनीति के एक विज्ञान होने के दावे का समर्थन किया है। उसका कथन है कि 'ज्ञान-भण्डार में जो महान् वृद्धि हो चुकी है, उसे देखते हुए यह अस्वीकार करना अशक्य है कि राज्य में सम्बद्ध समस्त अनुभवों, अवस्थाओं एवं ज्ञान को राज्य-विज्ञान के अन्तर्गत लाया जा सकता है।' यही विचार बांन मोहल, ब्लुन्ट्शली, जेसिनेक, ट्रोत्स्के, सर जी० सी० लेविस, सिजविक, लाडवर्, वूलजे, बर्गेस आदि विद्वानों का भी है। मत्र, हम यह निश्चयपूर्वक कह सकते हैं कि राज्य-विज्ञान वास्तव में एक विज्ञान है। यह विवेकपूर्ण राजनीतिक कार्य के लिए मूलस्थित सिद्धान्त प्रदान करके तथा यत्न राजनीतिकदर्शन या विचारधारा के बाध बतला कर समाज की सेवा करता है। यह सही है कि विज्ञान के रूप में इसमें भौतिक विज्ञानों के समान पूर्णता नहीं पाई जा सकती है परन्तु इसका कारण है कि इसका जिन बातों से सम्बन्ध है, वे भौतिक विज्ञानों की वस्तुओं की अपेक्षा अधिक जटिल हैं और सामाजिक एवं व्यावहारिक बातों पर जिन कारणों का प्रभाव पड़ता है, वे सदा बदलते रहते हैं और उन पर काबू पाना भी अधिक कठिन है। अभी तक यह समस्त सामाजिक विद्वानों में सबसे अधिक अपूर्ण और अविकसित है।<sup>१</sup>

#### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Amos, "The Science of Politics" (1883), Chs. 1-2.  
 Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892).  
 Chs 1-3.  
 Bryce, "Modern Democracies" (1921), Vol. I, Ch. 2.  
 Burgess, "Relation of Political Science to History," *Report of the American Historical Association* (1896), Vol. I, pp. 203-207.  
 Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), Vol II, Ch. 1.  
 Ellwood, "The Present Condition of Social Sciences," *Science* November 16, 1917.

१. सर फ्रेडरिक पॉलक ने भी यह मत प्रकट किया है (History of the Science of Politics, p. 4)।
२. सन् १८५७ में लिखा हुआ अपनी पुस्तक में बकल (Buckle) ने तो यहाँ तक कहा था कि ज्ञान की वर्तमान अवस्था में राजनीति विज्ञान होने से तो दूर रही, कलाओं में भी वह सबसे पिछड़ी हुई है (History of Civilisation, Vol. I, p. 361)। उसका आशय यह नहीं था कि राज्य-विज्ञान ही ही नहीं सकता। उसकी शिकायत यही थी कि राज्य के अध्ययन पर इतना कम ध्यान दिया गया है कि सुव्यवस्थित ज्ञान की दृष्टि से इसमें प्रौढ़ता बिल्कुल भी नहीं पाई है और इससे सम्बन्धित सारा ज्ञान इतना अपरिपक्व है कि उसे विज्ञान नहीं कह सकते।

- Fairlie, "Politics and Science," *The Scientific Monthly*, Vol. XVIII (1924), pp. 18 ff.
- Gilchrist, *Principles of Political Science* (1921), Ch. 1.
- Goodnow, "The Work of American Political Science Association", *Proceedings of the American Political Science Association*, Vol I (1904), pp 35-42.
- Jellinek, "Recht des Modernen Staates" (1905) Bk. 1, Ch. 1.
- Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics" (1842), Vol I, Chs 1-3.
- Merriam, "The Present State of the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. XV (1921), pp. 173 ff.
- Pollock, "Introduction to the History of the Science of Politics" (1906), Ch. 1.
- Shepard, "Political Science". in Barnes (editor), "The History and Prospect of the Social Science" (1925), Ch. 8.
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), Ch. 1.
- Smith, "The Domain of Political Science." *Political Science Quarterly*, Vol. I, pp. 1-9.
- Treitschke, "Politics", Vol I, Introduction
- Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), Ch. I ; also his article, "The Value of Political Philosophy", *Political Science Quarterly*, Vol. XV (1900), pp. 75 ff
-



### मर्यादाएँ और कठिनाइयाँ

प्रथम अध्याय में हमने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि कुछ निश्चित अवस्थाओं में राज्य का अध्ययन एक विज्ञान का रूप धारण कर लेता है। इस अध्याय में हम यह विचार करने का प्रयत्न करेंगे कि इस अध्ययन की कौनसी रीतियाँ एवं पद्धतियाँ हैं। सबसे पूर्व हम यहाँ उन मर्यादाओं एवं कठिनाइयों की चर्चा करेंगे जिनका हमें राजनीतिक बातों का वैज्ञानिक अनुसंधान करते समय सामना करना पड़ेगा। जिस विचार-सामग्री को लेकर एक राज्य-वैज्ञानिक को अनुसंधान का कार्य करना पड़ता है, वह उस सामग्री से सर्वथा भिन्न है जिसका सम्बन्ध भौतिक विज्ञानों से है। राज्य-वैज्ञानिक न तो अपने अनुसंधान में कृत्रिम यन्त्र द्वारा अपनी पर्यवेक्षण शक्ति में वृद्धि कर सकता है और न अनुसंधान के परिणामों तक पहुँचने में ही उससे कोई सहायता ले सकता है। अतः उसे बिना किसी यांत्रिक सहायता के अपना कार्य करना पड़ता है। यही नहीं, उसके मार्ग में एक बड़ी कठिनाई यह भी है कि जिन परिस्थितियों या अवस्थाओं का राज्य-विज्ञान से सम्बन्ध है, वह घटना-क्रम ■ घटल एवं अपरिवर्तनीय नियमों के अनुसार एक के बाद दूसरी उत्पन्न नहीं होती। राजनीतिक क्षेत्र में घटनाएँ अनिश्चित समय पर और सदैव विभिन्न अवस्थाओं में घटित होती हैं। वास्तव में भौतिक एवं सामाजिक अवस्थाओं में बड़ा अन्तर है। राजनीतिक परिस्थितियाँ सदैव बदलती रहती हैं और परिवर्तन केवल बाह्य परिस्थितियों के प्रभाव के कारण ही नहीं होते। इतिहास तथा सामाजिक जीवन के तथ्य अपनी इच्छानुसार प्रयोग या परीक्षण के लिए उत्पन्न नहीं किये जा सकते। सामाजिक तथ्य सामान्य नियमों के अनुसार नियमित समय पर घटित नहीं होते, वे तो व्यक्तियों और व्यक्तिसमूह के कार्यों के परिणामस्वरूप ही घटित होते हैं। प्राकृतिक विज्ञानों के तथ्यों का मूल्यांकन हो सकता है; वह समान एवं अटल नियमों द्वारा नियन्त्रित होते हैं। पदार्थ का प्रत्येक कण यद्यपि अणु उसी प्रकार के दूसरे अणु के समान होता है, परन्तु सामाजिक शरीर की इकाइयाँ एक-दूसरी से बहुत भिन्न हो सकती हैं।

इसी कारण सामाजिक एवं राजनीतिक अवस्थाओं के अध्ययन में भौतिक विज्ञानों की अपेक्षा स्वल्प, अनिश्चित वैज्ञानिक पद्धतियों की अधिक आवश्यकता है क्योंकि भौतिक वैज्ञानिक की सहायता के लिए तो यन्त्र आदि होते हैं जो समाज-वैज्ञानिक के लिए उपलब्ध नहीं हैं। इस सम्बन्ध में यह उक्ति ठीक ही है कि जिस प्रकार ज्योतिष-विज्ञान के लिए दूरवीक्षण यन्त्र और जीव-विज्ञान के लिए अणुवीक्षण यन्त्र आवश्यक है, उसी प्रकार सामाजिक विज्ञानों के लिए वैज्ञानिक पद्धति आवश्यक

है। इसीलिए अनुसंधानकर्ता को गलत रीतियों के प्रयोग की ओर से सतर्क रहना चाहिए। उसे मंदिर इस बान का पूरा ध्यान रखना चाहिए कि समस्त मन्त्रे विज्ञानों के उद्देश्य एवं उनकी प्रणाली तार्किक और अनुभवमूलक होती हैं, उनमें अनुमान अथवा दुराग्रह के लिए स्थान नहीं है। विज्ञान विद्युद्ध अमूर्त भावों तथा अवाधिन घादनों का परित्याग कर वर्तमानकालीन बदलती हुई अवस्थाओं एवं परिस्थितियों द्वारा परिवर्तित अतीत के सचित मानवीय अनुभवों के आधार पर परिणाम निकलना है।<sup>१</sup>

पद्धतियों के सम्बन्ध में लेखकों के विचार

उन्नीसवीं शताब्दी में आकर राज्य विज्ञान अनुसंधान के योग्य समझा जाने लगा है और उसी समय में विद्वानों ने जोर करके इस विषय पर बड़ा माहित्य संपाद कर लिया । जिन विद्वानों ने राज्य-विज्ञान के अध्ययन की पद्धतियों के विकास एवं परिवर्द्धन में सबसे अधिक योग दिया है, उनमें निम्नलिखित विशेष उल्लेखनीय हैं—  
ऑगस्ट कोत (Auguste Comte), जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill), एलेक्जेंडर बेन (Alexander Bain), सर जॉर्ज कॉर्नवाल लेविम (Sir George Cornewall Lewis) और लॉर्ड ब्राइस (Lord Bryce) । कौन-कौन से अनुसार सामाजिक अवस्थाओं एवं परिस्थितियों के अध्ययन की तीन प्रमुख शक्तियाँ हैं—पर्यवहार, प्रयोग तथा तुलना ।<sup>२</sup> मिल ने इसकी चार शक्तियाँ बताई हैं—गणनात्मक या प्रयोगात्मक (Chemical or experimental), अमूर्त (Geometrical or abstract), भौतिक या मूर्त निगमनात्मक (Practical or concrete deductive) और ऐतिहासिक (Historical) । इनमें से पहली दो शक्तियाँ को बड़ा गलत समझना है और तिसरी शक्ति का महत्त्व ।<sup>३</sup> अल्फ्रेडो राजनैतिक अनुसंधान के लिए केवल शारीरिक तथा ऐतिहासिक पद्धतियों को ही सही समझना है ।<sup>४</sup> एक नवीन फ्रेंच लेखक देसलान्ड्रे (Deslandres) ने अपनी पुस्तक में राज्य-विज्ञान के अध्ययन की छह शक्तियाँ

१. बाहरी (History of Political Philosophy, Vol. II, p. 200) तथा जेलिनेक (Recht des Modernen Staates, Bk. 1, Ch. 2) के मत में तुलना कीजिये । जेलिनेक का कथन है कि राज्य-विज्ञान की पद्धतियों के अष्टेष्टे अष्टेष्टे लेखकों ने भी मध्य के समान प्रतीत होने वाली वस्तुओं को मध्य मान-कर घोसा लाया है और गलतियाँ की हैं ।
२. देसलान्ड्रे कोत (Comte : Positive Philosophy tr by Martineau, Vol. II, pp 79-91) : उसने एक चौथी पद्धति—ऐतिहासिक—की भी कल्पना की थी जिसका प्रयोग उसके विचार में जटिलतम सामाजिक अवस्थाओं के अनुसंधान में होना चाहिए । बाहरी ने अपनी एक पुस्तक (History of Political Philosophy, Vol II, pp 220 ff) में कोत के वर्गीकरण का विरोध किया है और उसकी आलोचना भी की है ।
३. दसिय, मिल (System of Logic, pp. 550-587) .
४. देसलान्ड्रे (Theory of the State, Ch. 2) : दार्शनिक पद्धति का अध्ययन करने वालों में बान्ट, हेगेल, बोमान्दे और टी० एच० हॉन के नाम उल्लेखनीय हैं । उनके सिद्धान्त का प्रतिपादन आगे पाँचवें अध्याय में किया गया है ।

वतलाई है, समाज-वैज्ञानिक (Sociological), तुलनात्मक (Comparative), स्वमता-भिमानो (Dogmatic), न्याय-मन्वन्धी (Juridical), मद्भावना की रीति (Method of good sense) तथा ऐतिहासिक (Historical) ।

प्रयोगात्मक (Experimental) रीति

राज्य-विज्ञान के पद्धति-शास्त्र में प्रयोगात्मक रीति को समुचित स्थान नहीं दिया गया है, क्योंकि समाज की प्रकृति ऐसी है कि उसमें कृत्रिम रीति से प्रयोग या परीक्षण करना सम्भव नहीं है । सर जॉर्ज सी० लेविस का कथन है कि किसी समूह के सत्य का निश्चय करने के लिए मण्डल-मण्डल की परिस्थितियों एवं अवस्थाओं में हम स्वेच्छापूर्वक परिवर्तन नहीं ला सकते । एक वैज्ञानिक रसायन के प्रयोगों में जो कुछ करता है, उसे हम राजनीति में नहीं कर सकते । हम यह परीक्षा नहीं कर सकते कि किसी वस्तु पर तापमान के परिवर्तन का क्या प्रभाव पड़ता है, तरल द्रवों में विघटन का और रसायनिक द्रव्यों के संयोग आदि का उस पर क्या प्रभाव पड़ता है । हम समाज के एक भाग को अपने हाथ में लेकर, विविध सामाजिक समस्याओं का समाधान करने तथा अपनी जिज्ञासा को सन्तुष्ट करने के लिए, उसे विविध पहलुओं एवं स्थानों में नहीं देख सकते ।<sup>१</sup> यदि रसायन-वैज्ञानिक कुछ द्रव्यों के संयोग के प्रभाव का अध्ययन करना चाहे, तो वह कृत्रिम ढंग से विशेष ढालने वाले कारखानों को हटाकर अपने अध्ययन के अनुकूल स्थिति बनाकर कार्य कर सकता है । परन्तु यदि एक राज्य-वैज्ञानिक प्रजातन्त्र पर कुछ प्रयोग करना चाहे तो वह अपनी स्वतन्त्र इच्छा में किसी एक राज्य को चुनकर उसमें प्रजातन्त्र की प्रतिष्ठा करके उसके परिणामों के निश्चय के लिए प्रतीक्षा नहीं कर सकता ।<sup>२</sup> हम प्रकार एक राज्य-वैज्ञानिक अपने परीक्षण से बाहरी प्रभावों को दूर नहीं कर सकता; उदाहरणार्थ, दुष्काल, व्यापारिक संकट, विप्लव और दूसरी घटनाएँ जैसी बातें जिनमें परीक्षण के परिणामों के नष्ट होने की सम्भावना हो ।

जैसा लॉर्ड वाइम ने कहा है, जिन वस्तुओं पर एक रसायन-वैज्ञानिक कार्य करता है, वे मदैव समान होती हैं ; उनका माप और वजन हो सकता है परन्तु मानव अवस्थाओं एवं स्थितियों का तो केवल वर्णन ही हो सकता है । हम ताप, शीत और वायु-प्रवाह का माप कर सकते हैं, परन्तु हम यह निश्चय नहीं कर सकते कि एक जनमूह के मनोभाव कितने उग्र होते हैं । हम यह तो कह सकते हैं कि राजनीतिक

१. Sir George C. Lewis : Methods of Observation and Reasoning in Politics, Vol. I, p. 164-165.

२. लॉर्ड वाइम ने अपनी पुस्तक 'मॉडर्न डिमॉक्रॅसीज' में लिखा है कि 'भौतिक विज्ञान में एक के बाद दूसरा प्रयोग उस समय तक अविरामरूप से किया जा सकता है जब तक अन्तिम परिणाम न मिल जाय; परन्तु राज्य-विज्ञान में हम जिसे प्रयोग कहते हैं, उसे बार-बार नहीं दोहरा सकते ; क्योंकि हम अवस्थाओं और स्थितियों को पुनः पहले जैसे रूप में पैदा नहीं कर सकते । भौतिक विज्ञान में ऐसा किया जा सकता है । भौतिक विज्ञान में प्रविध्यवादी सत्य हो सकते हैं परन्तु राज्य विज्ञान में उसकी केवल सम्भावना ही हो सकती है ।' (Lord Bryce : Modern Democracies, Vol. I. p. 14). यही मत वाहॉ (Vaug-han) ने भी प्रकट किया है । देखिये, History of Political Philosophy, Vol. II, p. 201.

संकट के समय मन्त्रि मण्डल की राय का वजन होता है परन्तु वह कितना होगा, यह नहीं कहा जा सकता। लोकमत, मनोभाव और दूसरी चीजें जिनका राजनीति पर प्रभाव पड़ता है, उनकी नाप-तोस नहीं की जा सकती।<sup>१</sup>

यद्यपि भौतिक विज्ञान के प्रयोगों की भाँति राज्य के अध्ययन में परीक्षण एवं प्रयोग नहीं किये जा सकते, तथापि व्यावहारिक परीक्षण तो जाने या अनुमान होते ही रहते हैं। कोत ने बताया है कि जब जब राज्य में कोई जात या भ्रष्टाचार परिवर्तन होते हैं, तभी वास्तव में राजनीतिक प्रयोग होता रहता है। शासक समाज में घनेक प्रकार के परीक्षण करते रहते हैं। वास्तव में राज्य के जीवन में जो-जो कृत्य होते हैं, वे सभी प्रयोग ही हैं। प्रत्येक नये नियम का निर्माण, प्रत्येक नूतन मन्था की प्रतिष्ठा प्रत्येक नवीन नीति की घोषणा, ये सब इस अर्थ में परीक्षण ही हैं कि वे उस समय तक सहायी ही रहते हैं, जब तक उनके परिणामों में यह न मान्य हो कि वे सहायी बनाने के योग्य हैं। मॉर्टेन ब्राड्स ने अपनी "अमेरिकन कॉन्सिडरेशन्स" पुस्तक में लिखा है कि अमेरिकन मध-प्रणाली की एक विशेषता यह है कि वह नियम-निर्माण में जनता को एक ऐसा प्रयोग करने के लिए सुयोग देती है जो एक विशाल एकतन्त्रीय राज्य में सम्भव नहीं। किसी नवीन कानून या नवीन नीति के प्रयोग-काल में अनुभव द्वारा जो त्रुटियाँ प्रतीत होती हैं, उनका निवारण व्यवस्थापिका-मन्त्रालय में उस नियम कानून या नीति में समायोजन करके उसे समाज की आवश्यकता एवं आकांक्षा के अनुकूल बनाया जा सकता है। यह एक प्रकार से परीक्षण ही है।

**समाज-वैज्ञानिक (Sociological), जीव-वैज्ञानिक (Biological) एवं मनो-वैज्ञानिक (Psychological) रीतियाँ**

समाज-वैज्ञानिक रीति राज्य का एक सामाजिक शरीर मानती है जिसके अंग व्यक्ति हैं और राज्य के लक्षणों एवं गुणों का अनुमान उन व्यक्तियों के लक्षणों तथा गुणों से लगाती है। इसमें राज्य के जीवन एवं प्रवृत्तियों का व्याख्या विकासवाद के अनुसार उसी प्रकार की जाती है, जिस प्रकार विकासवाद के अनुसार व्यक्ति की प्रगति का निरूपण किया जाता है। इस समाज-वैज्ञानिक प्रणाली से मिलती-जुलती जीव-वैज्ञानिक पद्धति है। इसका अनुसार राज्य में वही गुण और लक्षण माने जाते हैं जो एक जीवित शरीर में पाये जाते हैं। इस जीव-वैज्ञानिक पद्धति का अनुसार राज्य के विविध अंगों, भागों तथा प्रवृत्तियों की व्याख्या ऐसे की जाती है, माना वह कोई जीवधारी हो। जिन विद्वानों ने संगठित समाज का अध्ययन समाज विज्ञान तथा जीव-विज्ञान की प्रणालियों से किया है, उनमें मॉगस्ट क्रांत, हर्बर्ट स्पेंसर, सम्यक्सोविक, दुरसोम आदि उल्लेखनीय हैं। कोत ने समाज के अध्ययन में 'सामाजिक भौतिक विज्ञान' (Social Physics) और 'सामाजिक शरीर विज्ञान' (Social Physiology) पर विचार किया है। स्पेंसर ने जीव और समाज में एकरूपता का दर्शन किया। उसके अनुसार समाज में जीव की भाँति ही 'पोषण प्रणाली' (Sustaining System), 'वितरण प्रणाली' (Distributing System) और नियमन तथा व्यय करने वाली प्रणाली (Regulating and Expending System) होती है।

समाज-विज्ञान तथा जीव-विज्ञान की प्रणालियों के विरुद्ध सबसे मुख्य आपत्ति यह है कि ये अनुसन्धान की रीतियाँ नहीं हैं, प्रत्युत राज्य के सम्बन्ध में विचार करने के लिए दृष्टिकोण हैं। जीव-विज्ञान की प्रणाली मुख्यकर सादृश्य के आधार पर टिकी

हुई है न कि जीव तथा समाज के आवश्यक तत्वों की वास्तविक समानता पर। यह जीव-विज्ञान के नियमों को राज्य या समाज के जीवन के विकास के सम्बन्ध में इस प्रकार लागू करती है, मानो साररूप से इन दोनों में कोई भेद ही न हो। तनिक विचार करने पर यह स्पष्ट हो जायगा कि मानव शरीर और समाज-संगठन में केवल ऊपरी समानता है; एक के विकास के सम्बन्ध में जो नियम लागू हो सकते हैं, वे दूसरे के सम्बन्ध में लागू नहीं होने और सादृश्य पर जोर देने से कुछ लाभ नहीं हैं।<sup>१</sup> गिडिन्ज का कथन है कि इसी कारण इस विषय के प्रायः सभी अनुसंधानकर्त्ताओं ने जीव-विज्ञान के सादृश्यों के आधार पर समाज-विज्ञान का भवन खड़ा करने का प्रयत्न छोड़ दिया है।<sup>२</sup>

मनोवैज्ञानिक प्रणाली के सम्बन्ध में भी, जिसे अनेक लेखकों ने पिछले कुछ वर्षों में अपनाकर सामाजिक स्थिति एवं सामाजिक समस्याओं की व्याख्या मनो-वैज्ञानिक नियमों के प्रकाश में की है, कुछ भय तक यही बात कही जा सकती है।

### कानूनी (Juridical) प्रणाली

राज्य के अध्ययन की एक पद्धति कानूनी (Juristic or Juridical) है जिसे जर्मनी के लेखकों ने और उनसे कुछ ही कम दर्ज तक फ्रान्स के लेखकों ने अपनाया है। यह कानून के विरोपज्ञों का हम अथवा दृष्टिबिन्दु है।<sup>३</sup> जैनिनेक के अनुसार इस प्रणाली का मुख्य प्रयोजन सार्वजनिक कानूनों एवं नियमों के तत्व को निश्चित करना और इससे उनके परिणामों को निकालना है। इस प्रणाली के अनुसार राज्य एक कानूनी व्यक्ति या सत्ता है और राज्य-विज्ञान कानूनों आदर्श का विज्ञान है। राज्य को एक सामाजिक शरीर माननेवाले विज्ञान से इसका कोई सम्बन्ध नहीं है। इसके अनुसार राज्य मुख्यतः एक ऐसा संगठन है जिसका उद्देश्य कानून की रचना और उसका पालन करना है। संक्षेप में, इस कानूनी-प्रणाली के अनुसार, संगठित समाज कोई राजनीतिक या सामाजिक संगठन नहीं है; वह तो एक विधुद्ध कानूनी व्यवस्था है; विधुद्ध तर्क और बुद्धि के आधार पर निर्मित सार्वजनिक कानूनों अधिकारी एवं कर्त्तव्यों का समुच्चय है। राज्य के विकास और उसकी वृद्धि का ज्ञान उस सामाजिक तथा कानून के क्षेत्र से बाहर का शक्तियों पर विचार किये बिना नहीं हो सकता जो विधान के आधार में होती है और जो राज्य के अनेक कामों के लिए उत्तरदायी होती हैं। इसलिए वह सिद्धान्त, जो राज्य को केवल कानूनी व्यक्ति (कॉरपोरेशन) मानता है, उसी प्रकार संकुचित और अर्थ है, जैसे हमें यह विचार कि राज्य केवल एक नैतिक सत्ता है।

### तुलनात्मक (Comparative) प्रणाली

इस प्रणाली का प्रयोग प्राचीन काल में अरस्तू ने किया था; बाद में मॉन्टे-स्कु, टॉकविल तथा ब्राड्स आदि विद्वानों ने किया। इस प्रणाली का उद्देश्य वर्तमान

१. वहाँ ने यह तो माना है कि जीव-विज्ञान राजनीतिक एवं नैतिक अनुसंधान पर कुछ प्रकाश डाल सकता है, परन्तु उसका कथन है कि उसका व्यावहारिक मूल्य बहुत बढ़ाकर माना गया है (History of Philosophy, Vol. II, p. 200)।
२. गिडिन्ज (Democracy and Imperialism, p. 29)।
३. कानूनी पद्धति का सर्वप्रथम १८६५ में जर्मन विद्वान् गेबर् (Gerber) ने प्रतिपादन किया था।

तथा प्राचीन राज्यों एवं राजनैतिक संस्थाओं का अध्ययन कर एक मुनिश्चित विचार-सामग्री का संचय करना है जिसमें वे अनुसंधानकर्ता तुलना करके आवश्यक सामग्री को लेकर तथा अनावश्यक सामग्री को छोड़कर राजनैतिक इतिहास की प्रगतिशील शक्तियों तथा घाटनों को मान्य कर सके। उन राज्यों एवं राज्य-संस्थाओं का हो समुचित गति से तुलनात्मक अध्ययन किया जा सकता है, जो एक हो युग को हो, जिसका सामान्य ऐतिहासिक आधार हो और जिनको सामान्य ऐतिहासिक, राजनीतिक और सामाजिक संस्थाएँ हो। फॉब लेखक सेलिले (Saliciles) के अनुसार तुलनात्मक प्रणाली उस 'सामान्य तरंग' (general current) को खोजती है जो समस्त शासन-विधानों में होकर गुजरती है और जिस पर अनुभव न अपनी स्वीकृति की मुहर लगा दी है।<sup>१</sup> इस प्रणाली में खतरा यह है कि इस पर अनुसार काम करने में यह गलती हो सकती है कि सामान्य मिथ्यान्तों को स्थिर करते समय परिस्थितियों एवं व्यवस्थाओं की विविधताओं की उपेक्षा कर दी जाय जैसे, विविध देशों की जनता की प्रतिभा और उसका स्वभाव, आर्थिक एवं सामाजिक व्यवस्थाएँ, नैतिक और कानूनी मापदण्ड, राजनीतिक शिक्षा एवं अनुभव। दार्शनिक मिल ने यह दिखाने का प्रयत्न किया था कि तुलनात्मक प्रणाली के अनेक रूप हो सकते हैं। इनमें सबसे पूर्ण रूप यह है जिसके अनुसार एक बात को छोड़ कर दोष सब बातों में समान हो राजनीतिक संस्थाओं का अध्ययन इसलिये किया जाता है कि उनसे उस भिन्नत्व का प्रभाव ज्ञात हो सके। इस रूप का भेद की रीति (Process of Difference) कहने हैं। इस प्रकार दो ऐसे राज्यों का अध्ययन इस नीति के अनुसार किया जाता है जो अपनी प्राकृतिक सम्पत्ति, कानूनी प्रणाली, प्रजातीय दशाओं आदि में समान हैं परन्तु जिनमें से एक व्यापार के सम्बन्ध में प्रतिवर्गों की व्यवस्था करता है। अतः यदि इन राज्यों में से एक अधिक ऐश्वर्यशाली और समृद्ध है तो हमने व्यापारिक नीतियों का राष्ट्र की समृद्धि पर प्रभाव मान्य हो सकता है और इस सम्बन्ध में एक सामान्य

१. लॉर्ड वाडम ने इस पद्धति का उपयोग किया था। उसने लिखा है कि इस पद्धति को वैज्ञानिक कहाने का अधिकार इस कारण है कि यह विभिन्न देशों की संस्थाओं की तुलना करने में उन विशेष ढालने वाले प्रभावों को छोड़ देती है जो किसी देश में हैं और किसी में नहीं हैं और जिनके कारण परिणाम कुछ बातों में समान और कुछ में भिन्न होते हैं और इस प्रकार यह समान पट्टाओं के समान कारण बतलाने हुए सामान्य निष्कर्ष निकालती है। जब इस विधि में प्रजातन्त्रीय शासनों के कार्यो के अन्तर देखे जाते हैं तो स्थानीय या विजिक्ट, शारीरिक, जातीय अथवा आर्थिक व्यवस्थाओं की परीक्षा की जाती है जिससे यह मान्य हो सके कि अन्तर इन्हीं विभिन्नताओं के कारण है या अन्य किन्हीं कारणों से। यदि अन्तर उनके कारण नहीं हो तो हमें संस्थाओं की परीक्षा करना चाहिए और देखना चाहिए कि कौन सी संस्थाओं ने सबसे अधिक सफलता प्राप्त की है। इस प्रकार हम यह कह सकते हैं कि शासन के कौन से रूप में हमें अधिक से अधिक सफलता मिलने की आशा हो सकती है। विभिन्न लोकप्रिय सरकारों के अन्तर्गत के कारण मान्य हो जाने के बाद जो समानताएँ रह जायगी, उनको समष्टि रूप से लोकतन्त्रीय मानव-प्रकृति का नाम दे सकते हैं अर्थात् यह कह सकते हैं कि प्रजातन्त्र के नागरिकों और प्रजातन्त्रीय समाज की यही सामान्य अथवा स्थायी आदतें एवं प्रवृत्तियाँ हैं। (Modern Democracies, Vol. I, p. 18.)

नियम स्थिर किया जा सकता है। अतः प्रत्यक्ष भेद की पद्धति के अनुसार ऐसे दो राज्यों का अध्ययन किया जाता है जिनमें केवल इस एक बात को छोड़ कर किसी बात में भी समता नहीं होती कि एक राज्य में एक तत्व विद्यमान है और दूसरे में उसका अभाव है। उदाहरण के लिए, एक व्यापारिक संरक्षण के समर्थक राज्य की तुलना दो-तीन मुक्त व्यापार की नीति वाले राज्यों से की जा सकती है। दूसरी प्रणाली समानता की प्रणाली (Method of agreement) है। इसके अनुसार ऐसे दो विभिन्न राज्यों की तुलना परस्पर की जा सकती है जो केवल दो बातों में समान हों और शेष बातों में बिल्कुल भिन्न। यदि दो राष्ट्रों अथवा राज्यों में व्यापार-सम्बन्धी संरक्षण की नीति का पालन होता है और वे दोनों ही सम्पन्न हैं तो इस प्रणाली के अनुसार देश की समृद्धि और व्यापारिक संरक्षणों में एक सम्बन्ध स्थापित किया जा सकता है। विभिन्नता की प्रणाली के समान यह समानता की प्रणाली भी दोषपूर्ण है क्योंकि देशों की राज्य-प्रणालियों की तुलना से हम निश्चयपूर्वक यह निष्कर्ष नहीं निकाल सकते कि प्रमुख देश में सुख-समृद्धि इसलिए है कि वह एक नीति-विशेष का पालन करता है। देश या राष्ट्र की ऐश्वर्यशीलता एवं समृद्धि किसी एक कारण से नहीं, प्रत्युत अनेक कारणों से होती है। अतः तुलना द्वारा हम परिणाम पर पहुँचना सम्भव नहीं कि वह किसी एक कारण द्वारा हुई है।<sup>१</sup>

### ऐतिहासिक (Historical) प्रणाली

तुलनात्मक प्रणाली के एक रूप विशेष का नाम ऐतिहासिक प्रणाली है क्योंकि राज्य-विज्ञान के लिए प्राचीन राज्य-संस्थाओं एवं राज्य-प्रणालियों का सनिन भी मूल्य नहीं होता जब तक उनका तुलनात्मक अध्ययन न हो। प्राञ्जल राजनीतिक संस्थाओं के, जिनकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमियाँ हैं, वैज्ञानिक अनुसंधान के लिए उनके ऐतिहासिक अध्ययन की आवश्यकता पर जोर देना साधारण-मी बात हो गई है। उनका सम्यक् ज्ञान उनके अतीत के इतिहास द्वारा हो सम्भव है। उनका विकास कैसे हुआ है, उन्होंने अपना ऐसा विकास कैसे किया और वे अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में कहाँ तक सफल हुई हैं? आदि बातों का अध्ययन आवश्यक है। शासन-विधान विकसित होते हैं, बनाये नहीं जाते, इस उक्ति का उपर्युक्त सत्य है। पृथक् कोई मूल्य नहीं है। मर फ्रीडरिक पॉलर के मतानुसार ऐतिहासिक प्रणाली यह विचार करती है कि संस्थाओं का क्या रूप है और उनका क्या रूप बनता जा रहा है। इस बात का विचार करने में वह यह जानने का प्रयत्न करती है कि भूत काल में वे संस्थाएँ कैसे थी और उनका वर्तमान स्वरूप कैसे बना, उनकी वर्तमान अवस्था का विश्लेषण करने का नहीं<sup>२</sup>। उनके

१. Bain, Deductive and Inductive Logic, p. 565.

२. ऐतिहासिक प्रणाली के स्वरूप एवं मूल्य पर जेल्लिनेक ने विचार किया है (Jellinek, Recht des modernen Staates, Ch. 2). फ्रांस में मॉन्टेस्क्यू जर्मनी में सेविन्नी तथा इंग्लैंड में सर हेनरी मेन उन विख्यात विद्वानों में से हुए हैं जिन्होंने इस प्रणाली का प्रयोग किया है। उनके काम के विषय में देखिये, Barker . Political Thought from Spencer to the Present Day, Ch. 6.

३. History of the Science of Politics, p. 11.

मतानुसार यह ऐतिहासिक प्रणाली मानव संस्थाओं के सम्बन्ध में विकासवाद के प्रयोग के अनिश्चित और कुछ नहीं है। यह भतीत के महान् राजनीतिक धान्धेनोनों एवं सधियों की धालोचना कन्ती है और राष्ट्रीय जीवन के सावयव विकास की धोर संकेत करती है, राजनीतिक विचारों का उनके जन्म से वर्तमान युग में उनके वास्तविक संस्थाओं के रूप में व्यक्त होने तक उनके विकास पर विचार करती है। इतिहास में व्यक्त नैतिक भावों एवं विचारों को प्रकट करती है और इस प्रकार यह मानव प्रगति के मार्ग की ओर हमें ले जाती है।

परन्तु ऐतिहासिक प्रणाली में भी अग्न्य प्रणालियों की तरह त्रुटियाँ हैं। लॉर्ड ब्राइस ने हमें ऊपरी धोधी समानताओं के विरुद्ध चेतावनी दी है। उनके विचार में तथ्यांकित ऐतिहासिक तुलनाएँ बहुत ही मनोरंजक और प्रकाश डालने वाली होती हैं परन्तु वे प्रायः भ्रातिमूलक भी होती हैं। ऐसी तुलनाओं में सदैव यह खतरा रहता है कि सामान्य कारणों के साथ वैयक्तिक अथवा आकस्मिक कारणों की मिला दिया जाय। उदाहरणार्थ, किसी भी देश के निर्माण में किसी प्रमुख व्यक्तित्व की भाव-इच्छाता से भी अधिक महत्व दे देना। उसने यह स्पष्टरूप से बतलाया है कि ऐतिहासिक अनुसन्धानकर्ता की सदैव भावुकता से प्रभावित होने का डर रहता है, इस प्रकार का प्रभाव एक सांसायनिक प्रयोगकर्ता पर नहीं पड़ता। उसे हाइड्रो-कारबन में न प्रेम ही होता है और न न्लानि ही परन्तु ऐतिहासिक अनुसन्धानकर्ता पर उसके धार्मिक विचारों, राजनीतिक पक्षपात, जातीय भेद-भावों अथवा उसके धार्शनिक सिद्धान्तों का जाने या अनजाने प्रभाव पड़ सकता है।

सीले (Seeley) ने बतलाया है कि अनुसन्धानकर्ताओं का धादशं और यथार्थ की धार्मिक कर लेने का बड़ा जबरदस्त प्रतीभन रहना है। यह प्रतीभन सिजविक और पॉलक के विचारों में मिलना है (जो प्लेटो तथा भरस्पू के भी विचार थे) जिनके अनुसार राज्य-विज्ञान का मुख्य ध्यय धादशं या पूर्ण राज्य की खोज है। इस ध्येय की प्राप्ति के लिए राज्य विज्ञान को सबसे प्रथम यह विचार करना है कि राज्य का लक्ष्य क्या है और इस प्रश्न का समुपेन्द्र उत्तर प्राप्त होने के उपरान्त उसे यह खोज करना है कि इस ध्यय की प्राप्ति के लिए कौनसी सध्याएँ एवं कानून सर्वधुष्ट हैं। सीले ने इस प्रणाली की अस्वाभाविक और व्यर्थ कहा है। सीले राज्य के लक्ष्य तथा सर्वोत्तम राज्य के लक्षण पर विचार करने की अपेक्षा सर्वप्रथम उन राज्यों का वर्गीकरण करना चाहता है, जिनका उसे अध्ययन करना है। इसके बाद वह एक विशेष राज्य के संगठन का विदलपण कर उसके विविध अंगों के कार्यों में भेद करना चाहता है, इसके बाद वह उसके जीवन के इतिहास की प्रसाधारण अथ-

१. देसिय ब्राइस (Modern Democracies, Vol 1, p 15) सिजविक की दृष्टि में इस पद्धति का विशेष मूल्य नहीं है। उसका कथन था कि राज्य विज्ञान का मुख्य लक्ष्य शासन के संगठन एवं कार्यों के सम्बन्ध में धादशं का निरूपण करना है और इस लक्ष्य की पूर्ति शासन के संगठनों एवं कार्यों के ऐतिहासिक अध्ययन से नहीं हो सकती। इस पर भी वह इतना मानता था कि राज्य-विज्ञान में ऐतिहासिक प्रणाली का कुछ मूल्य अवश्य है क्योंकि इसके द्वारा हम राजनीतिक विकास के नियमों का निश्चय कर सकते हैं और उनके आधार पर भविष्यवाणी कर सकते हैं। (Development of European Polity, p. 5 ; also Elements of Politics, pp. 7-14).



स्थापों पर ध्यान देते हुए उसके विकास एवं वृद्धि का विवेचन करना और अन्त में सामान्यरूप से राज्य के स्वरूप एवं प्रकृति पर अपने दार्शनिक विचार अभिव्यक्त करना चाहता है। विभिन्न पर्यवेक्षकों ने विशद तथ्यों का जो संग्रह किया है, उसकी वैज्ञानिक रीति में जाँच करनी चाहिए। सीधे का यह अभिमत है कि हमें विचार करना चाहिए, तर्क करना चाहिए और सामान्यीकरण करना चाहिए, परिभाषा करनी चाहिए तथा भेद करना चाहिए। हमें तथ्यों का संग्रह करना चाहिए, उनकी प्रामाणिकता के सम्बन्ध में जाँच एवं परीक्षा करनी चाहिए। यदि हम पहली विधि को अवहेलना करें तो हमारा तथ्यों का संग्रह व्यर्थ होगा, क्योंकि हमारे पास कोई ऐसी कसौटी नहीं होगी जिसके द्वारा हम महत्वपूर्ण तथ्यों की दृष्टव्यपूर्ण तथ्यों में भ्रम कर सकें और यदि हम दूसरी विधि की अपेक्षा करें तो हमारे तर्क निराधार होंगे, हम केवल पाठ्यपूर्ण बातें ही बोल सकेंगे।<sup>१</sup>

### पर्यवेक्षण (Observation) की प्रणाली

लॉर्ड ब्राइस ने पर्यवेक्षण की प्रणाली अर्थात् अति निकट सम्पर्क में रह कर सरकारी तथा राजनीतिक समस्याओं के वास्तविक कार्यों के अध्ययन पर सबसे अधिक जोर दिया है। इस प्रणाली के अनुसार उसने स्वयं भी अध्ययन किया था।

वह जिन देशों की शासन-प्रणालियों का अध्ययन करना चाहता था, उन देशों में वह स्वयं गया, वहाँ के नेताओं, राज्य-मंत्रियों एवं अन्य सरकारी कर्मचारियों से मिला, बातचीत की, बहस की, राज-संस्थाओं की कार्य-पद्धति को स्वयं देखा और उसने इस प्रकार बड़ा ज्ञान-संग्रह किया। उसका यह विचार है कि राजनीतिक पर्यवेक्षक को अपना अध्ययन केवल एक देश तक ही सीमित नहीं रखना चाहिये। उसे अपना क्षेत्र व्यापक बना कर समस्त देशों को अपने अध्ययन का विषय बनाना चाहिए। मानव प्रकृति के मूल तत्त्व सब स्थानों पर समान हैं परन्तु राजनीतिक परिस्थान, स्वभाव एवं विचार सब स्थानों में भिन्न-भिन्न हैं। राजनीतिक पर्यवेक्षक को उसने एक बड़ी अच्छी सलाह और चेतावनी दी है जो यह है कि उसे ऊपरी समानताओं तथा पातक एकरूपताओं से मायमान रहना चाहिए; उसे ऐसे सामान्य सिद्धान्त स्थापित करने चाहिए जिनका आधार तथ्यों पर हो। उसे जिन साधनों में ज्ञान मिले, उनके सम्बन्ध में काफ़ी जाँच करनी चाहिए और उसे सामान्य कारणों से व्यक्तिगत एवं आकस्मिक कारणों को असंगत करना चाहिए। सर्वप्रथम आवश्यकता तो तथ्यों को प्राप्त करने की है। यह निश्चय कर लो कि वह सत्य है—प्रामाणिक है, उसे स्पष्ट कर लो, फिर उसे सुन्दर रूप देने का प्रयास करो जिससे वह शान्ति की भाँति जगमगावे। उसका अन्य तथ्यों से सम्बन्ध स्थापित करो। उनके सम्बन्ध में उस तथ्य की भली-भाँति परीक्षा करो, क्योंकि इसी में उसका मुख्य है। प्रकृति उसका कोई मुख्य नहीं है। इस प्रकार उसे हार का एक हीरा, अपने भवन की एक मिला या यो नहीं, आधागमिला बना दो।<sup>२</sup>

१. Introduction to Political Science, p. 19.

२. समापति-पद में दिए हुए भाषण से उद्धृत (American Political Science Review, Vol. III, p. 10)। तुलना कीजिये (Modern Democracies, Vol. I, p. 17)। प्रेसिडेंट लविल का मत है कि राज्य-विज्ञान पर्यवेक्षण-आत्मक विज्ञान है, प्रयोग-आत्मक नहीं। राज्य-विज्ञान की प्रयोगशाला वास्तव में एक पुस्तकालय नहीं, बरन् राजनीतिक जीवन का बाहरी संसार है और अनुसंधान-

## मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Bluntschli, "Theory of the State", Intro., Ch. 2.  
 Bryce, "Modern Democracies" (1921), Vol. I, Ch. 2 ; also his presidential address before the American Political Science Association, "Relations of Political Science to History", "*American Political Science Review*", Vol. III (1904), p. 1, ff.  
 Cathin, "The Science and Method of Politics" (1927) Pt I, Ch. 3.  
 Jellinek, "Recht des Modernen Staates" (1905), Vol. I, Ch. 2.  
 Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics" (1842), Vol I, Chs. 5-6.  
 Lowell, Presidential address, "The Physiology of Politics" "*American Political Science Review*, Vol. IV (1910), pp. 1-16.  
 Mill, "System of Logic" (8th Ed, 1906) Bk. VI, Chs. 6-10.  
 Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Lecture II.
- 

वर्तनी की स्वयं घटनाओं की दृष्टिना और उनका पर्यवेक्षण करना चाहिए ।  
 ('The Physiology of Politics', *American Political Science Review*, Vol. IV, p. 8).

### राज्य-विज्ञान के सहायक विज्ञान

राज्य-विज्ञान ही घरेला विज्ञान नहीं है जो संगठित समाज में मनुष्य का अध्ययन करता है। क्योंकि हम देख चुके हैं कि राज्य जिस प्रकार एक राजनीतिक शरीर के रूप में व्यक्त होता है, उसी प्रकार वह एक सामाजिक शरीर के रूप में भी व्यक्त होता है और उसमें शारीरिक एवं मानसिक तत्त्व भी होते हैं। यद्यपि राज्य-विज्ञान एक स्वतन्त्र विज्ञान है और किसी दूसरे विज्ञान का केवल प्रमाण ही नहीं है तथापि दूसरे विज्ञानों से वह उसी प्रकार असम्बद्ध नहीं है जिस प्रकार राज्य इस दृश्य घटनाक्रम जगत में एकाकी और असम्बद्ध नहीं है। हम दूसरे सहायक विज्ञानों का यथावत् ज्ञान प्राप्त किसे बिना राज्य-विज्ञान एवं राज्य का पूर्ण ज्ञान ठीक उसी प्रकार प्राप्त नहीं कर सकते जिस प्रकार पण्डित के बिना यन्त्र-विज्ञान और रसायनशास्त्र के बिना जीव-विज्ञान का यथावत् ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकता। सुप्रसिद्ध फ्रेंच लेखक पॉल जैनेट (Paul Janet) ने यह ठीक ही कहा है—“राज्य-विज्ञान का अनेक विज्ञानों से निकट सम्बन्ध है; यथा, राजनीति-शास्त्र अथवा सम्पत्ति-विज्ञान से, कानून में, जो चाहे प्राकृतिक हो या मनुष्यकृत (Positive), जिसका सम्बन्ध नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्ध में है, इतिहास में जो उसके लिए आवश्यक सामग्री जुटाता है, दर्शनशास्त्र से और विशेषकर मानव-शास्त्र में जिससे राज्य-विज्ञान को कुछ मिथ्यात्व मिलने है।” दूसरे लेखकों ने भूगोल, मानव-विज्ञान, जाति-विज्ञान, मनोविज्ञान तथा नीति-शास्त्र का भी राज्य-विज्ञान के सहायक माने हैं। प्राचीन काल के लेखकों में प्रत्येक विज्ञान को स्वतन्त्रता स्थापित करने की प्रवृत्ति प्रधान थी, यद्यपि इसमें उन विज्ञानों की हाथि पट्टी थी, परन्तु आधुनिक लेखकों में विविध विज्ञानों के पारस्परिक की प्रेरणा पारस्परिक सम्बन्ध पर विशेष जोर देने की प्रवृत्ति है। इस सम्बन्ध में मिजविक ने उचित ही कहा है कि प्रत्येक विज्ञान एवं ज्ञान के लिए यह बात उपयुक्त है कि वह दूसरे विज्ञानों के साथ सम्बन्ध स्थापित करे और इसका निर्णय करे कि उन विज्ञानों के तर्कों के कौन-कौन से उत्तर उनसे अपने लिए ग्रहण करना उपयोगी होंगे और यह स्वयं उन्हें क्या दे सकेगा। इस प्रकार राज्य-विज्ञान को अनेक सामान्य तथ्य प्राप्त करने के लिए दूसरे सहायक सामाजिक विज्ञानों के साथ एक मागोदार की तरह कार्य करना चाहिए।

### समाज-विज्ञान से सम्बन्ध

सर्वप्रथम राज्य-विज्ञान का समाज-विज्ञान (Sociology) से, जिसे हम आधारभूत सामाजिक विज्ञान कह सकते हैं, कई प्रकार के सम्बन्ध हैं। राज्य एक सामाजिक एवं राजनीतिक वस्तु अथवा संगठन है और जैसा रेट्ज़न-हॉफ़र (Ratzen-

hofer) ने कहा है, वह अपनी प्रारम्भिक स्थिति में एक राजनीतिक समस्या की प्रपेक्षा सामाजिक समस्या ही अधिक होती है। यह वास्तव में सत्य ही है कि राजनीतिक तथ्यों का आधार सामाजिक तथ्यों में है और यदि राज्य-विज्ञान समाज-विज्ञान में भिन्न है तो वह इसी कारण है कि उसके विस्तृत क्षेत्र के समुचित विवेचन के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है, इसलिए नहीं कि राज्य-विज्ञान तथा सामाजिक विज्ञान के बीच कोई सुनिश्चित विभाजन-रेखा है।<sup>१</sup> यद्यपि इन दोनों विज्ञानों में अनेक बातों में साम्य है और वह यहाँ तक है कि दोनों के बीच कोई प्राकृतिक सीमाएँ नहीं हैं तथापि वैज्ञानिक अनुसंधान के लिए दोनों के क्षेत्र निश्चितरूप से पृथक् कर लिए गये हैं। यह स्वीकार कर लेना अभ्यासगत है कि दोनों के क्षेत्र और उनकी समस्याएँ किसी प्रकार भी समान नहीं हैं।

सामान्यतया हम यह कह सकते हैं कि समाज-विज्ञान का सम्बन्ध व्यक्तियों के समूह के रूप में समाज के वैज्ञानिक अध्ययन से है; राज्य-विज्ञान समाज के एक विशेष भाग में, जो एक संगठित इकाई समझा जाता है, अपनी सम्बन्ध रखता है। राज्य-विज्ञान का सम्बन्ध मानव समाज में उसी समय है जबकि वह एक राज्य के रूप में संगठित हो चुका हो; जिस समाज पर राजनीतिक संगठन की छाप नहीं पड़ी है, उसके लिए राज्य-विज्ञान केवल एक स्वीकृत सिद्धान्त है। परन्तु राज्य-विज्ञान का क्षेत्र यदि सीमित और सङ्कुचित है और उसका प्रारम्भ मानव समाज के जीवन में समाज-विज्ञान की प्रपेक्षा देर से होता है। राज्य की स्थापना से पूर्व मानव समाज की समस्याओं एवं उसके जीवन का अध्ययन इतिहास एवं समाज-विज्ञान का विषय है। राज्य-विज्ञान का उत्पत्ति कोई सम्बन्ध नहीं है। राज्य-विज्ञान का समाज-संगठन के केवल एक रूप से सम्बन्ध है और वह है—राज्य (State)। समाज-विज्ञान मानव समाज के समस्त समुदायों से सम्पर्क रखता है। राज्य-विज्ञान मानव को एक राजनीतिक प्राणी मानकर अपनी काम प्रारम्भ करता है, वह समाज-विज्ञान की तरह, उस बात की व्याख्या नहीं करता कि वह क्यों और कैसे राजनीतिक प्राणी बन गया।

समाज-विज्ञान में अध्ययन की इकाई व्यक्ति है जिसे हम केवल एक प्राणी तथा चेतन सत्ता नहीं, बल्कि एक पक्षी, एक नागरिक, एक मजदूर, संधर्ष में एक सामाजिक जीव के रूप में मानते हैं।<sup>२</sup> राज्य-विज्ञान में अध्ययन की इकाई राष्ट्र, जाति, परिवार आदि से भिन्न राज्य है। यद्यपि वह उनसे प्रसम्बद्ध नहीं है, यद्यपि उसका मुख्य विषय समाज का वह निश्चित भाग है जिसमें राजनीतिक चेतना काफी जहाँ तक व्यक्त हो चुकी हो और जो राजनीतिक रूप में संगठित हो गया हो। इस प्रकार यदि राज्य-विज्ञान तथा समाज-विज्ञान के क्षेत्र विभिन्न हैं परन्तु दोनों एक-दूसरे में सहायक हैं। समाज-विज्ञान राज्य-विज्ञान से राज्य के संगठन एवं कार्यों के सम्बन्ध में तथ्यों का ज्ञान प्राप्त करता है और राज्य-विज्ञान समाज-विज्ञान से राजनैतिक प्राणियों एवं सामाजिक नियंत्रण के नियमों की उत्पत्ति के सम्बन्ध में ज्ञान प्राप्त करता

१. देखिये, Ross Foundation of Sociology, p. 22. Giddings का कथन है कि प्रागुनिक काल में राज्य-विज्ञान न जो सबसे अधिक महत्वपूर्ण कदम उठाया है, वह यह है कि उसने यह मान्यता कर लिया है कि उसके अध्ययन के क्षेत्र की सीमा बड़ी नहीं है जो समाज के अध्ययन के क्षेत्र की है और दोनों के क्षेत्र पृथक् किये जा सकते हैं। (Principles of Sociology, p. 35)।

२. तुलना कीजिये, Giddings: Elements of Sociology, p. 11.

है।<sup>१</sup> इस प्रकार राज्य-वैज्ञानिक को समाज-शास्त्री और समाज-शास्त्री को राज्य-विज्ञान-विचारक होना चाहिए।<sup>२</sup>

इतिहास में सम्बन्ध

राज्य-विज्ञान का इतिहास से भी घनिष्ठ सम्बन्ध है। जेतितेक की उक्ति के अनुसार यह साजकन सर्वमान्य सत्य है कि राजनीतिक, सामाजिक एवं कानूनी समस्याओं का समुचित ज्ञान प्राप्त करने के लिए उनके ऐतिहासिक अध्ययन की आवश्यकता होती है। राज्य-विज्ञान-विचारक को केवल राजनीतिक समस्याओं की प्रकृति का ही अध्ययन नहीं करना चाहिए, प्रत्युत उसे इस ज्ञान की भी जांच करना चाहिए कि उनका विकास कैसे हुआ और उन्होंने धन उद्देश्यों की पूर्ति में कहाँ तक सफलता प्राप्त की है। इतिहास द्वारा हमें तुलना तथा अनुमान के लिए विषय सामग्री प्राप्त होती है। राजनीतिक इतिहास के सम्बन्ध में तो यह बात पूर्णतः सत्य है क्योंकि राजनीतिक इतिहास में राज्यों के निर्माण, उनके विकास प्रगति और पतन पर प्रकाश डाला जाता है। इतिहास राज्य-विज्ञान के लिए एक बड़ी भाषा में सामग्री प्रदान करता है, परन्तु जैसे एक बार फीमैन ने कहा था, यह सत्य नहीं है कि इतिहास अतीत की राजनीति है, बल्कि राजनीति वर्तमान का इतिहास है। समस्त इतिहास धनी की राजनीति नहीं है, इतिहास के अधिकारी स जैम क्लॉ, विज्ञान, आविष्कार, अन्वेषण, युद्ध, भाषा, रीति-रिवाज, वस्त्रालंकार, उद्योग-व्यवसाय तथा धार्मिक विवादों के इतिहास से राजनीति का कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है और न इनसे राज्य-विज्ञान के अध्ययन की सामग्री ही प्राप्त होती है और न समस्त राज्य-विज्ञान ही इतिहास है। उसका अधिकांश विषय वैज्ञानिक एवं विचारकमक होता है जो इतिहास की कोटि में नहीं आ सकता। राज्य-विज्ञान को धनी-भारति समझने के लिए हमें उनका ऐतिहासिक दृष्टि में अध्ययन करना चाहिए। इन प्रकार इतिहास की धनी-भारति हृदय-हृम करने के लिए हमें उसका राजनीतिक दृष्टि से अध्ययन करना चाहिए। इस प्रकार अध्ययन की दृष्टि से वे एक-दूसरे के सहायक और पूरक हैं। प्रोफेसर मील का कथन है कि 'इतिहास द्वारा उधार हुए बिना राज्य-विज्ञान अविद्य है और इतिहास उस समय केवल साहित्य ही रह जाता है जबकि उसका राज्य-विज्ञान से कोई सम्बन्ध हो नहीं रहना।' प्रो० नोने ने भी यह भी लिखा है—'राज्य-विज्ञान के बिना इतिहास विप्लव है और इतिहास के बिना राज्य-विज्ञान निराधार है।'<sup>३</sup> बर्से के अनुसार यदि राज्य-विज्ञान और इतिहास को एक-दूसरे से वृथक् कर दिया जाय तो उनमें से एक मृग नहीं तो पंगु हो

1. तुलना कीजिये, Barnes, Sociology and Political Theory, p. 24 और Ellwood, Sociology in its Psychological Aspects, pp. 36-37. वाल्स का कथन है कि समाज-विज्ञान और राज्य-विज्ञान के सम्बन्ध में एक बड़ी भाषा की बात यह है कि राज्य-सिद्धान्त में पिछले तीन वर्षों में जो परिवर्तन हुए हैं, वे समाज-विज्ञान द्वारा बताये हुए विकास के दग पर हो गए हैं।
2. प्रोफेसर गिडिंग्स का कथन है कि समाज-विज्ञान के प्राथमिक सिद्धान्तों से अनु-भूत लोगों को राज्य के सिद्धान्तों को पढ़ाना बेला हो निरपेक्ष है, जैसे न्यूटन द्वारा बताये हुए गति के नियमों को न जानने वाले व्यक्ति को ज्योतिष पढ़ाना (Principles of Sociology, p. 37).
3. Seeley : Introduction to Political Science, p. 4.

जायगा और दूसरा केवल आकाश-मुष्ण । मीले के अनुसार इतिहास उस अवशेष का नाम है जो विभिन्न विज्ञानों द्वारा अपने-अपने तथ्यों के ग्रहण कर लेने के बाद बच रहता है । अन्त में विज्ञान हम वचे मुचे तथ्य-अण्डार पर अपना अधिकार जमा लेगा और यह विज्ञान ही राज्य-विज्ञान होगा । इतिहास की अनेक घटनाएँ ऐतिहासिक ग्रन्थों में उल्लिखित नहीं होती, उन्हें अनेक विज्ञानों ने अपना लिया है । इस प्रकार श्रुतु-विज्ञान, जीव-विज्ञान, स्वास्थ्य-विज्ञान, सित्य विज्ञान तथा दूसरे विज्ञानों एवं कलाओं में सम्बन्धित घटनों के तथ्यों तथा घटनाओं का उत्तम इतिहास-ग्रन्थों में नहीं, प्रत्युत वैज्ञानिक पुस्तकों में मिलता है । शरीर-विज्ञान ने भी ऐतिहासिक तथ्यों के निश्चित समूह पर अपना अधिकार जमा लिया है । रोमनिदान-विज्ञान ने भी कुछ तथ्यों को अपना लिया है । राजनीतिक-अर्थशास्त्र उद्योगों के तथ्यों को तथा कानून के तथ्यों को ग्रहण करता जा रहा है । यदि यही सितसिता चलता रहा, तो अन्त में इतिहास के समस्त तथ्यों का विसर्जन हो जाना सम्भव है । अभी भी इतिहासवेत्ता विज्ञान तथा कला आदि के सम्बन्ध में बहुत कम विचार करते हैं और पाठकों को विशेष विवरण के लिए तत्सम्बन्धी साहित्य का अध्ययन करने का सचेत करके ही मर्गोप कर लेते हैं ।

### अर्थशास्त्र से सम्बन्ध

राज्य-विज्ञान का अर्थशास्त्र से घनिष्ठ सम्बन्ध है । वस्तुतः पूर्वकालीन अर्थशास्त्र के लेखकों ने अर्थशास्त्र को राज्य विज्ञान की एक शाखा माना था । पुनानी विद्वान् इसे राजनीतिक अर्थशास्त्र कहने से और इसकी परिभाषा 'राज्य की भाग्य की व्यवस्था करने वाली कला' कह कर करते थे । सीनियर (Senior) का कथन है कि अठारहवीं शताब्दी तक राजनीतिक अर्थशास्त्र (Political Economy) राजनीति-ज्ञता की एक शाखा माना जाता था । यह मन फिजियोक्रैट्स (Physiocrats) कहलाने वाले अर्थशास्त्रियों का था । जो व्यक्ति राजनीतिक-अर्थशास्त्रवेत्ता रहे जाते थे, वे सम्पत्ति का नहीं, प्रत्युत शासन-प्रबन्ध का विवेचन करते थे । राजनीतिक-अर्थशास्त्र के सम्बन्ध में सीनियर की स्वयं अपनी कल्पना पर इस मत का बड़ा प्रभाव पड़ा था और उमन इस सिद्धान्त का निरूपण किया था कि इस विज्ञान में आचार, शासन और दीवानी तथा फौजदारी कानूनों के समस्त सिद्धान्त समाविष्ट हैं ।

मारशा में, प्राचीन काल के अधिकांश लेखक अर्थशास्त्र का राज्य के सामान्य विज्ञान की एक शाखा मानते थे । आधुनिक काल के लेखक यद्यपि प्राचीनकालीन लेखकों के विचारों से सहमत नहीं हैं, तथापि इस सम्बन्ध में वे एकमत हैं कि अर्थ-शास्त्र और राज्य-विज्ञान का सहायक सामाजिक विज्ञानों के रूप में परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध है । राजनीतिक तथा सामाजिक जीवन परस्पर एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं और सब बायों, यहाँ तक कि शासन के रूपों पर भी आर्थिक अवस्थाओं का अत्यधिक प्रभाव पड़ता है । यदि यहाँ बोन विपरीतरूप से बोले जाय तो अर्थशास्त्र पर राजनीति की गहरी प्रतिबिम्बता होती है । सम्पत्ति का उत्पादन तथा वितरण को निर्णय एक सीमा तक शासन के वर्तमान रूप पर ही निर्भर होता है । अधिकांश आर्थिक समस्याओं का समाधान राजनीतिक कार्य एवं नीति द्वारा ही होता है । दूसरे ओर शासन की कुछ मौलिक समस्याएँ आर्थिक अवस्थाओं के कारण ही पैदा होती हैं । इस प्रकार मायात नियति के सम्बन्धों कानूनों (Tariff laws) तथा व्यापार-निरोध-सम्बन्धी रीति का समर्थन या विरोध अधिकांश में आर्थिक आधार पर ही किया जाता है और एक बड़ी सीमा तक शासन तथा नागरिक स्वतन्त्रता का समूचा प्रश्न मूल में आर्थिक

समस्या है। आजकल की राजनीति के कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न—सार्वजनिक उपभोग की वस्तुओं पर सरकारी नियन्त्रण, राज्य का सामूहिक उद्योगों से सम्बन्ध तथा पूँजी एवं भ्रम के प्रति उसका दृष्टिकोण—साथ ही मौलिकरूप से भयंशास्त्र की ही समस्याएँ हैं। वास्तव में शासन-प्रवृत्त का पूरा सिद्धान्त ही अधिकांश में आर्थिक ही है।<sup>१</sup> राज्य-समाजवाद (State Socialism) के आधारभूत सिद्धान्त राजनीतिक होने के साथ ही आर्थिक भी हैं और जब उन्हें कार्यक्रम में परिवर्तित किया जाता है तो जिन समस्याओं को उसे हल करना पड़ता है, वे अधिकतर आर्थिक होती हैं।<sup>२</sup>

अंकशास्त्र (Statistics) से सम्बन्ध

राजनीतिक अनुसंधान में अंकशास्त्र का अत्यधिक महत्व हो गया है। सुप्रसिद्ध जर्मन राजनीतिक लेखक वॉन मोहल (Von Mohl) तथा होल्त्ज़ेनडॉर्फ (Holtzendorf) ने अपने समय में अंकशास्त्र को राज्य-विज्ञान की एक शाखा माना था और सैन्चुरी डिक्शनरी (Century Dictionary) में इसे राज्य-विज्ञान की एक शाखा लिखा भी है। वॉन मोहल के मत में अंकशास्त्र वह मापन है जिसके द्वारा वर्तमान राजनीतिक एवं सामाजिक दशा का एक चित्र खींचा जा सकता है। होल्त्ज़ेनडॉर्फ ने बतलाया कि इसके अतिरिक्त अंकशास्त्र में हमें राजनीतिक बातों एवं घटनाओं के सम्बन्धों में अन्तर्दृष्टि प्राप्त करने का मापन मिलता है।<sup>३</sup> अंकशास्त्र से राजनीतिक एवं सामाजिक स्थितियों के अध्ययन में हमें कुछ-कुछ वैसी ही सहायता मिलती है, जैसी रोग-निदान में अणुवीक्षण-यन्त्र (Microscope) के प्रयोग से मिलती है। यह सामाजिक बातों एवं घटनाओं तथा राज्य के कार्यों के लिए हमें एक माप प्रदान करता है जिससे हम सहज ही यह अनुमान कर सकते हैं कि समाज एवं राज्य ने प्रमुख काल में कितनी उन्नति कर ली है। अंकशास्त्र के द्वारा हम कार्य-कारण के सम्बन्धों पर अधिक ध्यान देने में समर्थ होते हैं और इस प्रकार भौतिक जगत में नियम की सत्ता प्रकट होती है।<sup>४</sup>

१. Nicholson : Principles of Political Economy, p. 13. उसका बयान है कि आर्थिक इतिहास में गुरे खासन ने हानिकर प्रभाव के अनन्त उदाहरण मिलते हैं।

२. तुलना कीजिये Munro Smith : The Scope of Political Science, Pol. Sci. Quar., Vol. 1, p. 4. और भी देखिये Barnes : Sociology and Political Theory, pp. 67-70 जिसमें राजनीतिक सिद्धान्त पर आर्थिक बातों का प्रभाव बतलाया गया है। अफलातून, अरस्तू, हॉब्स, हेरिगटन, लॉक, मॉण्टेस्क्यू आदि प्रमुख लेखकों ने भी राज्य-विज्ञान और भयंशास्त्र के सम्बन्धों का अपनी कृतियों में वर्णन किया है।

३. एमोस (Science of Politics, p. 19) के मत से तुलना कीजिये। वह कहता है कि अंकशास्त्र के अध्ययन को राजनीतिक अध्ययन का एक अत्यन्त बहुमूल्य महायुक्त और इस अध्ययन के वैज्ञानिक स्वरूप का असंदिग्ध प्रमाण मानना चाहिये।

४. देखिये, Mayo-Smith : Statistics and Sociology, pp. 13 and 15 तुलना भी कीजिये, Merriam : 'Politics and Numbers' in his 'New Aspects of Politics', Ch. 4. सामाजिक बातों के अध्ययन में आँकड़ों का

सूचनाओं की पद्धति द्वारा धार्मिक जीवन की भाँति राजनीतिक एवं सामाजिक जीवन का भी यन्त्री तरह व्यवलीकृत हो सकता है। और जब उसके परिणामों को वैज्ञानिक रीति से घीकड़ों के रूप में प्रस्तुत करते हैं तो उनके द्वारा हमें बचन सामान-प्रबन्ध के मामलों में ही मार्ग-दर्शन नहीं मिलता, प्रत्युत कानून की रचना में भी सहायता मिलती है और राजनीतिक कार्यक्रम तथा नीति के अधिकृत एवं मनो-विधि की परत के लिए एक कसौटी भी मिलती है। भाजकत सभी सरकारों का यह नियम है कि वे अपने देश की राजनीतिक, सामाजिक एवं धार्मिक स्थिति के सम्बन्ध में घीकड़ें संपन्न करती हैं। कोई भी सरकार अपने व्यापार, राजस्व, सेना, धार्मिक व्यवस्था आदि के सम्बन्ध में घीकड़ों का ज्ञान प्राप्त किये बिना कानून-रचना का काम समुचितरूप से नहीं कर सकती। रोग, सामाजिक दूषण, अपराध, भ्रष्टाचार, दूषित नैतिक शिक्षण और सफाई के अभाव आदि के सम्बन्ध में कोई उपाय करने से पूर्व उसके सम्बन्ध में घीकड़ें प्राप्त करना आवश्यक है। इसके प्रतिरिक्त जन्म, मृत्यु, विवाह-विच्छेद आदि से सम्बन्धित घीकड़ें राज्य द्वारा राजनीतिक एवं सामाजिक सुधार-सम्बन्धी नीति-निर्धारण के लिए बड़े महत्वपूर्ण और उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं।

**मनोविज्ञान से सम्बन्ध**

धार्मिक समय में राज्य-विज्ञान और मनोविज्ञान में घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित हो गया है। भाजकत के अनेक लेखक राजनीतिक एवं सामाजिक जीवन की कुछ प्रकार की घटनाओं को मनोविज्ञान के नियमों के आधार पर समझाने का प्रयत्न करने लगे हैं। एक लेखक के अनुसार मानवीय कार्यों की वहेनी का हल निकालने के लिए मनोवैज्ञानिक कृष्णों का धारण लेना भाजकत एक फंडन बन गया है। यदि हमारे पुराना जीव विज्ञान के दृष्टिकोण में विचार करें तो हम अब मनोवैज्ञानिक दृष्टि से विचार करते हैं। बाँत ने अपने सिद्धान्तों के विरूपण में मनोविज्ञान को अत्यधिक महत्व दिया और स्पेन्सर ने उसे उतना ही महत्व दिया जितना जीव-विज्ञान को। हास्टजन्डॉर्फ ने जन-मनोविज्ञान (Völker psychologie) को राज्य-विज्ञान का ही अंग माना है। वेजहॉर्ट ने अपनी पुस्तक भौतिक-विज्ञान और राज्य-विज्ञान (Physics and Politics) में यह बताने का प्रयत्न किया है कि इंग्लैंड के शासन-विधान पर काम प्रधिकार में मनोवैज्ञानिक आधार पर स्थिर है। बोटमी (Boutmy) नामक एक फ्रेंच विद्वान ने अपनी एक पुस्तक के दो खण्डों में यह सिद्ध किया है कि अमेरिका तथा इंग्लैंड की राजनीतिक समस्याओं की विशेषताओं एवं कारण-प्रणाली पर मनोवैज्ञानिक तत्वों का प्रभाव पड़ा है। बारकर का कथन है कि वेजहॉर्ट की फिजिक्स और पोलिटिक्स के प्रकाशन के बाद से राजनीतिक विचारक सामाजिक मनोविज्ञानवेत्ता बन गये हैं। यह कथन बाँहे गन्त हो या सही, परन्तु यह सां निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि इस प्रकार का साहित्य धार्मिकता से उत्पन्न

प्रयोग करने वाला सबसे पहला व्यक्ति बेल्जियम का अकसास्त्री Quetelet था। अमेरिका के प्रेसिडेंट लवेल ने भी अकसास्त्री की उपयोगिता बतलायी है परन्तु उमने यह भी चेतावनी दी है कि घीकड़ों से भ्रम भी उत्पन्न हो सकता है और उनका प्रयोग बड़ी सावधानी से करना चाहिए। (The Psychology of Politics, Amer. Pol. Sci. Review, Vol. IV, 10).

1. Barker Political Thought from Spencer to the Present Day, p. 140.



है जिसमें सामाजिक एवं राजनीतिक बातों की व्याख्या मनोवैज्ञानिक नियमों के प्रकाश में करने का प्रयत्न किया गया है।

इन कौटिक के विद्वानों में फान्म के टार्डे (Tarde), दुरखीम (Durkheim)<sup>१</sup> लेवां (Le Bon), इग्लेण्ड के मॅकडुगल (McDougall)<sup>२</sup>, ट्रॉटर (Trotter), वॉलस (Wallas)<sup>३</sup> तथा अमेरिका के बाल्डविन (Baldwin), एलवुड (Ellwood)<sup>४</sup> आदि उल्लेखनीय हैं।

यह कहा जाता है कि सामाजिक मनोविज्ञानवेत्ता सामूहिक जीवन की घटनाओं एवं तथ्यों पर इस दृष्टि से विचार करता है कि ये तथ्य तथा घटनाएँ सामूहिक चेतना के तथ्य हैं, जिनकी व्याख्या करना उसका कर्तव्य है और वह व्याख्या इन नियमों के अनुसार होनी चाहिए जिनका अनुकरण प्राकृतिक विज्ञान के तथ्य की व्याख्या करने में किया जाता है। जिस प्रकार एक मनोवैज्ञानिक समझता है कि वह प्राकृतिक विज्ञान की पद्धतियों से 'चेतना की अवस्थाओं' (States of Consciousness as such) का अध्ययन करता है, उसी प्रकार समाज मनोवैज्ञानिक समझता है कि वह उसी पद्धति से 'समूह-चेतना की अवस्थाओं' (States of Group Consciousness as such) का अध्ययन कर रहा है। लाई ब्राइम ने तो यहाँ तक कह दिया है कि राजनीति को जो मनोविज्ञान में मानव जाति की मानसिक एवं ऐच्छिक प्रवृत्तियों के अध्ययन में है।

यदि हम राज्य का विचार एक मूल संगठन तथा उसकी कानूनी रूप से स्थापित एजेंसिया द्वारा व्यक्त उसके विभिन्न रूपों से पृथक् करें तो हमें यह स्पष्ट हो जायगा कि वह (राज्य) मूलतः भौतिक की अपेक्षा मनोवैज्ञानिक ही है। संक्षेप में वह चेतना सम्बन्धी (Subjective) है, पदार्थ-सम्बन्धी (Objective) नहीं। अतः राज्य के जीवन-क्रम का निर्धारण बहुत बड़ी सीमा तक मानसिक तथ्यों के द्वारा ही

१. देखिये, Barnes : 'Durkheim's Political Theory,' Pol. Sci. Quar. (1920), Vol. XXXV, p. 236. ff.
२. देखिये, The Group Mind (1920) और Social Psychology (1914).
३. देखिये, The Great Society (1904), Human Nature in Politics (1908), and Our Heritage (1921); Barker (Political Thought from Spencer to the Present Day, p. 230) ने 'The Great Society' को समाज का मानसिक प्रौढ-विज्ञान बताया है। बालस सामाजिक मनो-विज्ञान के प्रकाश में आजकल की प्रतिनिधि सरकार के रोगों का निदान करने और उनके लिए उपयुक्त उपचार बताने का प्रयत्न करता है।
४. देखिये, Sociology in its Psychological Aspects (1912) और The Psychology of Human Society (1925). Lippman : Public Opinion; Follett : The New State; MacIver : Community आदि ग्रन्थों में भी मनोवैज्ञानिक तथ्यों पर जोर दिया गया है। इस विषय का माहित्य बड़ा विस्तृत है। Merriam, Barnes and others : Political Theories, Recent Series में Social Psychology and Political Theory शीर्षक वाले अध्याय में गेह्लके (Gehlke) ने मनोविज्ञान तथा राज्य-विज्ञान के पारस्परिक सम्बन्ध पर विस्तृत प्रकाश डाला है।

होता है। स्थायी तथा लोकप्रिय शासन के लिए यह आवश्यक है कि वह अपनी जनता के मानसिक भावों एवं नैतिक विचारों तथा भावों को प्रतिबिम्बित करे। संक्षेप में, जैसे लेबी (Le Bon) ने कहा है, सरकार का "जाति की मानसिक प्रकृति" (Mental constitution of the race) के साथ सामंजस्य होना आवश्यक है। किसी देश के शासन तथा विधान एवं कानूनों को जनता की प्रवृत्ति एवं स्वभाव के अनुकूल बनाने में मनोविज्ञान हमें बड़ा सहायक हो सकता है। लेबी के मतानुसार मोटो रुवरैस में इतिहास किसी जाति की मनोवैज्ञानिक कल्पनाओं एवं भावनाओं की अभिव्यक्ति ही समझा जा सकता है और राजनीतिक इतिहास के सम्बन्ध में तो यह बात विशेषरूप से सत्य है। यह सिद्ध करना सरल होगा कि वर्तमान समय में अनेक राजनीतिक सुधारों के लिए होने वाले आन्दोलन का आधार सुधार के लिए वास्तविक आवश्यकता की अपेक्षा मानसिक दृष्टिकोण ही होता है। प्राचीन इतिहास में हमें राज्य-क्रान्तियों तथा शासन में हिसात्मक परिवर्तनों के ऐसे कई उदाहरण मिलेंगे जो मनोवैज्ञानिक आधारों पर ही हुए हैं। यदि हम यह विचार करने का प्रयास करें कि शासन की कुछ प्रणालियाँ कुछ जातियों में क्या सफल हुई तथा दूसरी जातियों में क्यों विफल हुई, क्यों कुछ जातियों ने उष्ण कोटि की राजनीतिक योग्यता का परिचय दिया और क्यों दूसरी जातियों ने राजनीतिक दिवालियेपन का तथा क्यों कुछ राष्ट्रों के लिए अधिकतम नागरिक स्वतन्त्रता आशीर्वाद के रूप में सिद्ध हुई और क्यों वही दूसरी जातियों के विनाश का कारण बने तो हमें इन बातों की व्याख्या प्रजाति-मनोविज्ञान (Race psychology) में मिलेगी।<sup>१</sup>

जीव-विज्ञान से सम्बन्ध

ऐसा कहा जाता है कि राज्य का जिस प्रकार राजनीतिक इतिहास है, उसी प्रकार प्राकृतिक इतिहास भी है। यह डार्विन के विकासवाद का परिणाम है। इस सिद्धान्त के अनुसार राज्य का विकास उन समस्याओं में हुआ है जिनका प्राविर्भाव पहले एक जाति के पशुओं में हुआ जो प्राकृतिक इतिहास के विषय का एक प्रग है।<sup>२</sup> दूसरे लेखक इससे भी आगे बढ़ जाते हैं और मानते हैं कि व्यक्ति की भाँति ही राज्य भी विकास का परिणाम है। रचना में वह एक जीव है और उसमें जीवधारी के अनेक लक्षण हैं और राज्य की उत्पत्ति, उसका विकास तथा पतन, उन्ही प्राकृतिक नियमों के अनुसार होता है जिसके अनुसार जीवधारियों का होता है। अतः जीव-विज्ञान के नियमों को हम राज्य की रचना, उसके कार्यों तथा जीवन की घटनाओं एवं प्रवृत्तियों के अध्ययन में भी लागू कर सकते हैं। संक्षेप में, राज्य-विज्ञान एक प्रकार का जीव-विज्ञान है।

१. हास ही ने मनोविज्ञान का मेना, न्यायानयो तथा राज्य-प्रबन्ध में अधिक प्रयोग होने लगा है। इस सम्बन्ध में Merriam की New Aspects of Politics और Gosnell की Some Practical Applications of Psychology to Politics, American Journal of Sociology, Vol. XXVIII में पढ़ें।

२. फोर्ड ने सन् १९१५ में The Natural History of State नामक पुस्तक लिखकर राजनीति तथा जीव-विज्ञान के सम्बन्धों की विस्तृत व्याख्या की है। फोर्ड ने Origin of Species में प्रतिपादित दृष्टिबिन्दु से राज्य-विज्ञान के आधारों पर विचार किया है।

जिन विद्वानों ने राज्य के समूह तथा जीवन का जीव-विज्ञान की दृष्टि में अध्ययन किया है, उनमें सबसे प्रमुख हर्बर्ट स्पेंसर है। उसका अभिमत यह है कि रचना एवं बनावट में राज्य जीवधारी से कुछ मिलता-जुलता है। उसके जीवधारी जैसे ही भग है और राज्य जिन कार्यों को करता है, वे उन कार्यों में मिलते-जुलते हैं जिन्हें जीवधारी करते हैं। संक्षेप में, स्पेंसर ने राज्य-विज्ञान से जीव-विज्ञान (Biology) का सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न किया परन्तु उसमें उमें सफलता नहीं मिली, क्योंकि दोनों में जबरदस्ती सम्बन्ध जोड़ दिया गया है। फिर भी यह मानना पड़ेगा कि उसके और उसके बाद के दूसरे लेखकों के इन प्रयत्नों का राज्य-विद्वानों पर काफी प्रभाव पड़ा है।<sup>१</sup>

### भूगोल में सम्बन्ध

अनेक विद्वानों ने राष्ट्रीय जीवन एवं चरित्र के निर्माण में सामान्यतया भौतिक वातावरण के प्रभाव का और विशेषतया भौगोलिक अवस्थाओं के प्रभाव का अपने ग्रंथों में विचार किया है तथा कुछ लेखकों ने तो यह भी दिखाने का प्रयत्न किया है कि ऐसी इलाकों का राष्ट्रीय भौति तथा सरकार के कार्यों पर भी बड़ा प्रभाव पड़ता है। भारत में लेकर वर्तमानकालीन लेखकों तक ने इस बात पर जोर दिया है कि राष्ट्र या राज्य की जनता पर उसके जनवायु, भौगोलिक रचना, समुद्र से परि-वेष्टित होना, घाटी की विशिष्टता, पर्वतों की उपस्थिति अथवा प्रभाव, मैदानों, नदी-सरोवरों और समुद्र की ओर निकास आदि का प्रभाव पड़ता है। बोदी (Bodin) सर्वप्रथम आधुनिक लेखक था जिसने सन् १५७६ में इस विषय पर लेखनी उठाई। उसी का दावा था कि जलवायु की विशेषता तथा शासन के रूपों में बड़ा सम्बन्ध है। उनका यह अभिमत था कि उत्पन्न जनवायु निरंकुश शासन, शीत जलवायु सभ्यता (Barbarism), तथा समशीतोष्ण जनवायु सुरुज (Good Polity) की उत्पत्ति के अनुकूल होती है। मॉन्टेस्क्यू ने भी सन् १७४८ में राजनीतिक एवं सामाजिक संस्थाओं पर, विदोषकर स्वतन्त्रता पर, भौतिक परिस्थितियों के प्रभाव का सविस्तार विवेचन किया है। बोदी की तरह मॉन्टेस्क्यू ने असाध्य और देशान्तर के अन्तर पर उतना जोर नहीं दिया जितना तापमान, माद्रीता और भूमि के उर्वरापन पर दिया है। उसके अनुसार पर्वतीय प्रदेश तथा शीत जलवायु दामनता एवं निरंकुश शासन की उत्पत्ति में अनुकूल हैं।

बकल ने तो अपनी 'सभ्यता का इतिहास' (History of Civilization, 1847) नामक पुस्तक में जनता की सभ्यताओं एवं चरित्र के निर्माण का प्रधान हेतु भौगोलिक प्रभाव ही बतसाया है। उसने 'स्वतन्त्र इच्छा के आध्यात्मिक सिद्धान्त' (Metaphysical dogma of free will) तथा भाग्यवाद के धार्मिक सिद्धान्त को अस्वीकार कर यह मत प्रकट किया कि मनुष्य के कार्य और इसी कारण समाज के कार्य, मन तथा बाह्य वातावरण के पारस्परिक सम्बन्ध के प्रतिफल हैं। उसने मुख्यतः यह सिद्ध करने का प्रयास किया कि व्यक्तियों एवं समाज के कार्यों का निर्धारण मनुष्य की स्वतन्त्र इच्छा से नहीं, प्रत्युत भौतिक वातावरण के प्रभाव से होता है, विशेषतः जलवायु, भोजन, भूमि और प्रकृति के अन्य सामान्य रूपों के कारण। इस प्रकार उसने स्फेण्डोनेविया, स्पेन और पुर्तगाल की संस्थाओं एवं चरित्रों में विभिन्नता का कारण भौतिक वाता-

१. तुलना कीजिये, वार्कर, Political Thought from Spencer to the Present Day, pp. 14, 131,

वरण तथा भौगोलिक परिस्थिति बतलाया। इसी प्रकार उसने यह भी कहा कि मिस्र की प्राचीन सभ्यता का कारण उसकी भूमि का उर्वरापन ही था। ऐसा विश्वास है कि बक्स ने व्यक्ति तथा राष्ट्र के चरित्र पर भोजन, भूमि तथा जलवायु के प्रभाव को बहुत अधिक बढ़ाकर बताया है, परन्तु इस विचार में उसके समर्थक भी हैं।<sup>१</sup>

वर्तमान समय में अनेक लेखकों ने अपनी पुस्तकों में मानव चरित्र, सरकारी संस्थाओं एवं सरकारी नीतियों पर भौगोलिक प्रभाव की चर्चा की है और उसका महत्त्व बतलाया है। इस प्रकार के लेखकों में म्युट्सकी, ट्रीटर्के, रिटर, रेटजेल, मैक-किडर और हटिङ्गटन मुख्य हैं। जिन लेखकों ने 'राजनीतिक भूगोल' की विज्ञानों की कोटि में स्थान देने में योग दिया है, उनमें वेन्टी, रिप्ले, मेडोज, सैम्यल, ब्रूज तथा जे० रसल स्मिथ मुख्य हैं। कई लेखकों, विशेषकर वोर्दा, क्लो, मॉन्टेस्क्यू तथा बक्स आदि ने जलवायु के प्रभाव का प्रतिपादितपूर्ण वर्णन किया है और राजनीतिक भूगोल के लेखक भी इस दृष्टि से संबंधित नहीं रहे हैं।<sup>२</sup>

इस प्रतिपादन के बावजूद भी यह निःसन्देह सत्य है कि एक बहुत बड़ी मात्रा में राष्ट्रीय नीतियों पर तथा किसी सीमा तक राजनीतिक संस्थाओं के निर्माण में भौगोलिक अवस्थाओं का प्रभाव रहा है।<sup>३</sup> यह समाव्यतया स्वीकार किया जाता है कि प्राचीन यूनान में भौगोलिक विविधता के कारण राजनीतिक एकता के विकास में रुकावट पड़ी, स्विटजरलैंड के चारों ओर से पर्वतमाला से घातृत होने के कारण उस देश की संस्थाओं तथा इतिहास पर प्रभाव पड़ा है।<sup>४</sup> मरिक्काओं के मुहानों पर अधिकार के प्रश्न के कारण कई देशों में पारस्परिक सम्बन्धों पर प्रभाव पड़ा है। यह भी सिद्ध किया जा सकता है कि नीदरलैंड के इतिहास पर उसकी भौगोलिक एवं प्राकृतिक स्थिति तथा वहाँ के निवासियों ने प्रकृति के विरुद्ध जो संग्राम किया है, उसका बड़ा प्रभाव पड़ा है। यह अनेक बार कहा गया है कि इंग्लैंड के एक द्वीप होने के कारण उसके लिए यह आवश्यक हो गया है कि वह एक समुद्री शक्ति बन जाय और विदेशों के साथ गुटबन्दी करे।<sup>५</sup> इसी प्रकार जर्मन लेखकों ने

१. Robertson, 'Buckle and His Critics', Thomas in Merriam, Barnes, and others: Political Theories, Recent times p. 471. ह्यूम (Hume) ने अपनी पुस्तक Essays (Vol. I., p. 21) में यह बात बिलकुल नहीं मानी कि जलवायु की अवस्थाओं का राष्ट्रीय चरित्र पर कोई विशेष प्रभाव पड़ता है।
२. ड्यूगी (Duguit) का कथन है कि भूगोलवत्ताओं की धाजकल यह प्रवृत्ति हो गयी है कि वे सभी ऐतिहासिक घटनाओं की भौगोलिक परिस्थितियों का परिणाम बताते हैं। (Souverainete et liberte (1922), p. 28).
३. तुलना कीजिये, Bryce Modern Democracies, Vol. I., p. 166. उसका कथन है कि किसी भी देश में भौगोलिक परिस्थिति एवं परम्परागत संस्थाओं का राष्ट्र के राजनीतिक विकास पर इतना प्रभाव पड़ता है कि उसकी सरकार का एक विशिष्ट स्वरूप बन जाता है।
४. ट्रीटर्के (Politics, p. 214) का कथन है कि किसी अज्ञात तक स्विटजरलैंड का मधीय दामन-विधान उस देश की भौगोलिक बनावट का परिणाम है।
५. तुलना कीजिये, शैलर (Shaler: Nature and Man in America, pp. 153, 159)। इस स्थान पर उसने बतलाया है कि इंग्लैंड स्वतन्त्र रूप से

यह लिखा है कि जर्मनी की भौगोलिक स्थिति (यूरोप के मध्य में स्थिति तथा कई घोर प्राकृतिक सीमाओं का अभाव) के कारण ही उसे एक सुदृढ़ सैनिक शक्ति बन जाने की आवश्यकता पड़ी। बर्लिन विश्वविद्यालय (जर्मनी) के प्रोफेसर हिन्दे ने कहा है कि जर्मनी की भौगोलिक स्थिति का उसके राजनीतिक भूगोल में एक निर्णायक स्थान है, और हमारे राजनीतिक चरित्र की अनेक विशेषताएँ बहुत कुछ उसी कारण से हैं। उसने यह भी लिखा है कि 'हमारा ऐतिहासिक एवं राजनीतिक भाग्य हमारी भौगोलिक स्थिति में निहित है।'<sup>१</sup>

यह लिखने की आवश्यकता नहीं है कि किसी भी देश के उद्योग-व्यवसाय आदि पर उसकी भौगोलिक स्थिति तथा भूमण से मिलने वाले पदार्थों का प्रभाव पड़ता है और इनसे ही उस देश का इतिहास बहुत कुछ अलग तक पहले से ही बन जाता है।<sup>२</sup> प्रोफेसर सेलिगमैन ने तो यहाँ तक कहा है कि 'तथाकथित भू-जी व्यक्तिवाद जल-वायु सम्बन्धी समस्याओं का परिणाम है।' उसके अनुसार व्यक्तिवाद का सिद्धान्त ही एक नूतन वातावरण की आधार तथा वस्तुतः जलवायु सम्बन्धी स्थिति का परिणाम है।<sup>३</sup>

नृवंश-विज्ञान (Ethnology), नृवंश-वर्णनशास्त्र (Ethnography) तथा मानव शरीर-रचना-विज्ञान (Anthropology) का सम्बन्ध

हाल में विद्वानों ने नृवंश-विज्ञान, नृवंश-वर्णनशास्त्र तथा मानव शरीर-रचना-विज्ञान आदि के क्षेत्रों में जो नवीन अनुसन्धान किये हैं, उनसे उन समस्याओं पर नया प्रकाश पड़ता है जिनका विवेचन राजनीति-विशारद को करना पड़ता है, यथा विभिन्न संस्थाओं की उत्पत्ति, आदिम संगठनों के स्वरूप तथा राष्ट्रीयता से सम्बद्ध महत्वपूर्ण प्रश्न। क्राउथ-फ्लेमिंग (Krauth-Flaming) नामक एक लेखक का कथन है कि 'नृवंश-विज्ञान उस संगठन एवं कानून का अनुसन्धान करता है जो मनुष्य के प्रजातीय तथा दारीरिक भेदों पर निर्भर है और उनके आधार पर वह सामाजिक तथा राष्ट्रीय जीवन के महत्वपूर्ण सम्बन्धों का समुचित रीति से नियमन करने के लिए सिद्धान्त की खोज करता है।'

नवीन राज्यों के निर्माण तथा वर्तमान राज्यों के हटोकर एवं विभाजन के सम्बन्ध में नृवंश-विज्ञान का बड़ा महत्वपूर्ण कार्य रहता है। एक दूसरे विद्वान का मत है कि नृवंश-विज्ञान सही इतिहास एवं स्वस्थ राजनीतिज्ञता का एक आवश्यक आधार है। इससे इतिहास का प्राकृतिक नियमों का आधार मिलता है। यह घटनाओं की व्याख्या उन घटनाओं में भाग लेने वाले लोगों की शारीरिक रचना, मानसिक विविधताओं तथा भौगोलिक परिस्थिति के आधार पर करता है। राजनीतिज्ञ के लिए यह जनता की योग्यता एवं भयावहता के सम्बन्ध में ऐसे तथ्य प्रस्तुत

प्रदान राजनीतिक विकास बहुत कुछ अलग तक इस कारण कर सका है कि उसे इंग्लिश चेंबर का संरक्षण प्राप्त है। ट्रीट्स्के (Politics, I, p. 212) ने स्पार्टा तथा एथेन्स के अन्तर भी भौगोलिक कारणों को बताया है।

१. "Germany and the World Powers" in "Modern Germany in Relation to the Great War", 1916, pp. 10 and 13.
२. तुलना कीजिये, Ripley, 'Races of Europe', p. +.
३. 'Principles of Economics', pp. 36-40.

करता है जो उसे उनके साथ अपना सम्बन्ध कायम करने में उचित मार्गदर्शन करेंगे ।<sup>१</sup>

नृवश-वर्णनशास्त्र का नृवश-विज्ञान में कुछ-कुछ वैसा ही सम्बन्ध है, जैसा भू-मार्गशास्त्र का भूगोल में । उसे कुछ लेखक राज्य-विज्ञान के घन्तमंत हो एक विज्ञान मानते हैं । इसी प्रकार मानव-शरीर-रचना-विज्ञान में भी जो प्रजातियों (Races) की उत्पत्ति, वर्गीकरण तथा उनके पारम्परिक सम्बन्धों का अनुसंधान करता है, उन कई समस्याओं पर प्रकाश पड़ता है जिनमें राज्य-वैज्ञानिकों का सम्बन्ध रहता है ।<sup>२</sup>

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Barker, "Political Thought in England from Spencer to the Present Day" (1915), Chs 5-6.  
 Barnes, "Sociology and Political Theory" (1924), Ch. 2.  
 Barnes (editor), "The History and Prospects of the Social Sciences" (1925), Ch 2 (Brunhes); Ch. 4 (Young); Ch. 5 (Goldeweiser); Ch. 6 (Hankins)  
 Bryce, "Relations of Political Science to History and Practice," *Amer. Pol. Sci. Rev.* Vol. III, p 1 ff. Also his articles, "Relation of Geography to History," *Contemporary Review*, Vol LVII.  
 Burgess, "Relation of Political Science to History," in *Report of the American Historical Association* (1896), Vol I, pp. 207-211.  
 Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), Vol II, Ch. 2  
 Coker, "Organismic Theories of the State" (1910), Chs. 2 3.  
 Ellwood, "The Psychology of Human Society" (1925), p 21 ff  
 Ford, "The Natural History of the State" (1915), Chs 3 6.  
 Gosnell, "Some Practical Application of Psychology to Politics," *Amer. Jour. of Sociology*, Vol. XXVIII (1923), p 735 ff.  
 Hadley, "Relation of Politics & Economics," *Pubs. Amer. Econ Assoc.* 1899.  
 Jellinek, "Recht des Modernen Staates" (1905), Bk. I, Ch. 4.  
 Kallen, "Political Science as Psychology," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. XVII, p. 181 ff

१. ब्रिंटन, ब्रिंटन (Brinton : Races and Peoples, p. 300) । इस विषय के माहिर, के लिये देखिये, Merriam, Barnes and others Political Theories, Recent Times, Ch 13.

२. इस विषय के माहिर की Merriam, Barnes and others : Political Theories, Recent Times, Ch. II में चर्चा की गयी है और भी देखिये, Barnes : "Sociology and Political Theory", pp. 57-59

- Merriam, "New Aspects of Politics" (1925), Ch. 3-4.  
 Merriam, Barnes and others, 'History of Political Theories, Recent Times" (1924), Chs. 9-12 (Various authors).  
 Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Lecture I.  
 Seligman, "Principles of Economics" (1907), pp. 28-34.
-

## राज्य की प्रकृति और स्वरूप

### (१) पारिभाषिक शब्दावली तथा परिभाषाएँ

#### ‘राज्य’ की व्याख्या

राज्य-विज्ञान, जैसा हम देख चुके हैं, राज्य का विवेचन करता है जो समस्त मानव संस्थाओं में सर्वोच्च है। ‘राज्य’ के लिए अंग्रेजी भाषा में ‘स्टेट’ शब्द का प्रयोग किया जाता है और प्राचीन काल में यूनान में राज्य के लिए ‘पोलिम’ (Polis) शब्द का प्रयोग किया जाता था जिसका अर्थ नगर (City) है। यूनानियों के लिए यह शब्द उपयुक्त था क्योंकि प्राचीन यूनान में राज्य नगर राज्य होते थे। वे राजकुल की भाँति लम्बे-बीड़े देश-राज्य नहीं थे। सीसे ने ठीक ही कहा है कि यूनानियों के लिए राज्य विज्ञान एक प्रकार से नगर शासन का विज्ञान ही था। रोमन लोग राज्य के लिए ‘सिविटैस’ (Civitas) शब्द का प्रयोग करते थे जिसका भी वही अर्थ होता था परन्तु रोमन लोग *respublica* and *status rei publicae* शब्दों का भी प्रयोग करते थे, जिनसे केवल नागरिकता का ही बोध नहीं बरन् सार्वजनिक कल्याण का भी बोध होता था। ट्यूटन लोग राज्य के लिए केवल स्टैटस (Status) शब्द का प्रयोग करते थे। इसी से ‘स्टेट’ (State) शब्द निरमा है।<sup>१</sup> जर्मन भाषा में राज्य के लिए *Landtag*, *Landesgesetz* तथा *Landesstaatsrecht* आदि शब्दों के प्रयोग से राज्य की एक नई धारणा बनी। इस नई धारणा में नगर की भावना के स्थान पर भूमि अथवा लम्बे बीड़े प्रदेश की भावना का प्राधान्य था। स्टेट शब्द का राज्य के अर्थ में सबसे प्रथम प्रयोग इटली के कूटनीतिज्ञ मैकियावेली ने अपनी ‘प्रिन्स’ नामक पुस्तक में किया था जिसके आरम्भ में ही उसने यह उल्लेख किया है—वे समस्त सत्ताएँ, जिनका मनुष्य पर अधिकार रहा है और बना हुआ है, ‘स्टेट’ कहलाती हैं। वे एकतंत्रीय होती हैं या लोकतंत्रीय। सोलहवीं और सत्रहवीं शताब्दियों में ‘राज्य’ (State) शब्द का अंग्रेजी में, *etat* का फ्रेंच में तथा *Staat* का जर्मन साहित्य में प्रयोग होने लगा, यद्यपि सन् १५७६ में बोदी ने इस विषय पर अपनी जो विख्यात पुस्तक लिखी, उसके फ्रेंच संस्करण का नाम ‘रिपब्लिक’ ही रखा। राज्य शब्द के विविध प्रयोग

व्युत्पत्ति के अनुसार ‘स्टेट’ शब्द से किसी स्थिर वस्तु या स्थिति का बोध होता है। इस अर्थ में हम मानसिक स्थिति अथवा आर्थिक या सामाजिक स्थिति आदि शब्दों का प्रयोग करते हैं। इस प्रकार ‘स्टेट’ के शाब्दिक अर्थ तथा उसके राजनीतिक अर्थ में

१. देखिए, Jenks : Law and Politics in the Middle Ages, p. 71.



बड़ा अन्तर है। राज्य-विज्ञान के साधारण प्रयोग के अन्य शब्दों की भाँति 'राज्य' (State) शब्द का प्रयोग भी अनेक अर्थों में होता है। प्रायः 'राज्य' शब्द का प्रयोग 'राष्ट्र', 'समाज', 'देश', 'शासन' आदि के पर्यायवाची शब्द की तरह किया जाता है। इस शब्द का प्रयोग वैयक्तिक कार्य में मिस्र समाज के सामूहिक कार्य को प्रकट करने के लिए किया जाता है, जैसे निष्ठा के लिए राज्य को सहायता, उद्योगों का राज्य द्वारा नियन्त्रण। जिन देशों में संघ-प्रणाली प्रचलित है, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, उनमें राज्य शब्द का प्रयोग उसके प्रत्येक सदस्य-राज्य (Component member) के लिए तथा समस्त संघ (Federation) के लिए भी किया जाता है।<sup>१</sup> इस प्रकार दो अर्थों में इसके प्रयोग से भ्रम पैदा हो जाता है।<sup>२</sup> यद्यपि वास्तव में चिन्तनीय है कि न अंग्रेजों, न जर्मन, न फ्राँच और न अन्य मापाप्यों में ही संघ-शासन की संश्लेषित इकाइयों के लिए कोई विशिष्ट उपयुक्त शब्द है। वे वास्तव में न राज्य हैं और न प्रान्त ही। कम से कम अमेरिकन, ब्रिटीश तथा फ्रांसीसी के संघ-शासन (Federal Unions) के अन्तर्गत जो राज्य हैं, उन्हें प्रान्त नहीं कहा जा सकता।

इसी प्रकार 'राज्य' (State) और 'शासन' (Government) शब्दों का एक ही अर्थ में प्रयोग भी भ्रमजनक है। वास्तव में इन दोनों के अर्थ सर्वथा भिन्न हैं और इन भेद की भलीभाँति समझ लेने पर ही राज्य-विज्ञान की अनेक महत्वपूर्ण समस्याओं को समुचितरूप से समझा जा सकता है। राज्य जनता के सामान्य उद्देश्यों एवं लोक-मंगल की पूर्ति के लिए राजनीतिक रूप में संगठित एक 'व्यक्ति' (Person) या 'मत्ता' है। शासन उस साधन अथवा संगठन का नाम है जिसके द्वारा राज्य की इच्छा की अभिव्यक्ति एवं पूर्ति होती है। शासन राज्य का एक आवश्यक अंग अथवा साधन है परन्तु वह राज्य नहीं है। किस प्रकार एक कम्पनी के कार्यकारी का बोर्ड कम्पनी नहीं कहला सकता, उसी प्रकार शासन या सरकार भी राज्य नहीं कहला सकती।<sup>३</sup> यदि राज्य और शासन समानार्थी होते तो किसी भी देश में राजा, शासक या एक मन्त्रि-मण्डल के शासन के साथ राज्य का जीवन यदि समाप्त नहीं हो जाता तो कम से कम मरदाई में प्रबल बल जाता।<sup>४</sup> परन्तु वास्तव में तथ्य तो यह है कि शासन-परि-

१. जर्मनी के मनु १९१६ के शासन-विधान में लोकतन्त्र (Republic) के विधायक अंगों को 'राज्य' (State) नहीं, प्रत्युत प्रदेश (Land) कहा गया है।

२. अंग्रेजों ने इस भ्रम में बचने के लिए संघ के लिए State और अंग्रेजों के लिए Commonwealth शब्द का प्रयोग किया है।

३. 'शासन' (Government) शब्द का प्रयोग भी विविध अर्थों में किया जाता है। उसका प्रयोग सम्पूर्ण मंत्रिमंडल, व्यवस्थापिका-परिषद्, मन्त्रि-मण्डल तथा न्याय विभाग के लिए किया जाता है। जिन देशों में पार्लियमेटरी शासन-प्रणाली प्रचलित है, उनमें शासन या सरकार शब्द का मन्त्रि-मण्डल (Ministry) तथा (Cabinet) के लिए प्रयोग किया जाता है, जैसे सरकार की हार, लॉयड जॉर्ज की सरकार, लिबरल सरकार इत्यादि।

४. अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने एक मुकद्दमे (Poindexter Vs. Greenhow, 114 U. S. 207) में राज्य और शासन-में भेद बतलाते हुए इस भ्रम का उल्लेख किया था और बतलाया था कि राज्य तो एक आदर्श, अथर्वि-

वर्तन के साथ राज्य में परिवर्तन नहीं होता। राज्य में स्थायित्व का गुण होता है। सामन स्थायी नहीं होते। उनमें क्रान्तियाँ, कानूनी कार्रवाइयाँ आदि के फलस्वरूप परिवर्तन होते रहते हैं, परन्तु राज्य अक्षुण्ण बने रहते हैं। सरकार वह वस्तु है जिसके द्वारा राज्य अपने आपको व्यक्त करता है। सरकारों में मौलिक, प्रसीमित एवं पूर्ण शासन-मत्ता (Sovereignty) नहीं होनी। वे तो राज्य के शासन-विधान द्वारा दिये गये अधिकारों एवं सत्ता का ही प्रयोग करती हैं। इसलिये प्रत्येक की प्रकृति एवं स्वरूप तथा उनके पारस्परिक सम्बन्ध को समझने के लिए हमें इन दोनों में भेद करना पड़ेगा।

‘राज्य’ शब्द का प्रयोग ‘समाज’ के धर्म में भी किया जाता है। जब हम यह कहते हैं कि समाज को अपराधों से अपनी रक्षा करने का अधिकार है तब हमारा प्रयोजन वास्तव में राज्य से होता है। समाज जनता का बोध करानेवाला एक सामान्य शब्द है। इसमें जनता को हम एक ऐसे संगठित समूह के रूप में देखते हैं जिसका अपना कोई सामान्य सह्य हो तथा जिसमें विभिन्न व्यक्ति जाति-समानता की भावना (Consciousness of kind) से परस्पर बंधे हुए हों परन्तु राज्य समाज के एक विशेष भाग का नाम है जो सामान्य हितों की वृद्धि एवं रक्षा के उद्देश्य से राजनीतिक रूप में संगठित हो। राज्य और समाज में मौलिक भ्रंश यह है कि पहले से एक राजनीतिक संगठन सूचित होता है और दूसरे से नहीं। स्पेन्सर ने राज्य को ‘व्यक्ति-भूत समाज’ (Society in its Corporate Capacity) कहा है।

राज्य क्या है ?

राज्य शब्द का विवेचन करने के बाद हम यह विचार करना चाहते हैं कि राज्य क्या है। राज्य शब्द की अनेक परिभाषाएँ हैं और जितने ही लेखक हैं, उतनी ही विभिन्न परिभाषाएँ भी हैं। राज्य विज्ञान के जनक अरस्तू (Aristotle) ने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य परिवारों तथा ग्रामों का एक ऐसा समुदाय है जिसका उद्देश्य पूर्ण और स्वायत्त जीवन की प्राप्ति है जिससे हमारा अभिप्राय सुखी एवं सम्मानीय जीवन है।’

अरस्तू का यह विचार है—‘यदि ममस्त समुदायों का सत्य सामाज्य कहा जाए

संनिय, अस्पृश्य एवं अविचारणीय ‘व्यक्ति’ है। शासन एक प्रतिनिधि (Agent) है और अपने दायरे में राज्य का पूर्ण प्रतिनिधित्व करता है परन्तु इस प्रतिनिधित्व के दायरे के बाहर यदि वह काम करता है तो वह राज्य की शक्तियों का गैर-कानूनी अग्रहण है।

१. बार्कर (Political Thought from Spencer to the Present Day, p. 67) ने कहा है कि समाज तथा राज्य दोनों का मौलिक प्रयोजन एक है, इस कारण वे एक-दूसरे को ढँक लेते हैं, परस्पर मिल जाते हैं और आपस में आदान-प्रदान करते हैं। हम कह सकते हैं कि समाज का क्षेत्र ऐच्छिक सहयोग है, उसकी शक्ति सदभावना की है, उसका ढग लचीला है परन्तु राज्य का क्षेत्र मंगीन की भाँति किये जानेवाला काम है, उसकी शक्ति बल है और उसका ढग कड़ा है। मैकमाइवर का कथन है कि राज्य का अस्तित्व समाज के अन्दर है, वह समाज का कोई रूप नहीं है। (MacIver : The Modern State, p. 5).
२. Aristotle : Politics (Jowett's Translation, p. 120.)

है तो राज्य व्यवस्था राजनीतिक समुदाय का, जो सबसे महान् और विशाल है तथा जिसमें देश सब कुछ सम्मिलित हैं, मध्य सब से अधिक कल्याण की प्राप्ति है।<sup>१</sup> राज्य के प्राथमिक लक्ष्य के सम्बन्ध में यह जो कुछ कहा गया है, उसे इससे अधिक प्रच्छन्नो तरह से कहना कठिन है। सिसरो ने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य एक ऐसा बहुसंख्यक समाज है जो अधिकारों की सामान्य भावना एवं लाभों में पारस्परिक सहयोग द्वारा संयुक्त है।’ ग्रीटियस (Grotius) को यह परिभाषा उपयुक्त प्रतीत हुई और इसलिए उसने भी इसी प्रकार की परिभाषा की है। उसके मतानुसार राज्य ऐसे स्वतन्त्र मनुष्यों का एक पूर्ण समाज है जो अधिकार के उपभोग के लिए तथा सामान्य उपयोगिता के लिए आपस में बंधे हुए है। वाटल (Vattel) तथा व्हीटन (Wheaton) ने भी साररूप में यही परिभाषा ग्रहण की है। बोदी (Bodin) ने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य अपनी सामान्य सम्पत्ति सहित परिवारों का समुदाय है जो सर्वोच्च सत्ता तथा विवेक-बुद्धि द्वारा नियन्त्रित है।’ इस प्रकार घरस्तू की तरह उसने भी परिवार को, न कि व्यक्ति को, राज्य की इकाई माना है।

### राज्य की आधुनिक परिभाषाएँ

आधुनिक लेखकों ने राज्य की जो परिभाषाएँ की हैं, उनमें निम्नलिखित विद्वानों की परिभाषाएँ सबसे अधिक सन्तोषप्रद हैं। प्रिंजेओ सेसक हॉल्लैंड ने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य मनुष्यों का एक ऐसा बहुसंख्यक समुदाय है, जो एक प्रदेश में रहते हैं, और जिनमें बहुमत या एक निश्चित की जा सकने वाली भौतिक व्यक्तियों की इच्छा का उन बहुमत व्यवस्थाओं की शक्ति के कारण उसके विरोधियों पर भी प्राधान्य रहता है।’ हॉल ने राज्य को अन्तर्राष्ट्रीय कानून की एक भारणा मानकर उसकी इस प्रकार परिभाषा की है—‘स्वतन्त्र राज्य के लक्षण यह हैं कि उसका निर्माण करने वाला समाज स्थायीरूप से राजनीतिक ध्येय की प्राप्ति के लिए संगठित है, उसका एक निश्चित प्रदेश होता है और वह बाहरी नियन्त्रण से मुक्त होता है।’

हर्वेस ने लिखा है—‘राज्य एक संगठित इकाई के रूप में मानव जाति का एक विशिष्ट भाग है।’ वुल्फ़्सो ने भी इसी प्रकार राज्य की परिभाषा की है—‘एक निश्चित प्रदेश की राजनीतिक इकाई से संगठित जनता का नाम राज्य है।’ संयुक्त राज्य अमेरिका की सुप्रीम कोर्ट ने एक मुकद्दमे में राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य स्वतन्त्र व्यक्तियों का एक समुदाय है जो सामान्य हित तथा अपने अधिकारों एवं निजी वस्तुओं का दान्तिपूर्वक भोग करने तथा एक-दूसरे के प्रति न्याय करने के लिए संयुक्त हुए हैं।’

हाल ही में एक दूसरे मुकद्दमे में उसने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—‘राज्य स्वतन्त्र नागरिकों का एक राजनीतिक समाज है जिसके पास एक निश्चित सीमायुक्त प्रदेश हो और जिसका संगठन एक ऐसी सरकार के अधीन हुआ हो जो एक लिखित विधान द्वारा स्वीकृत तथा मर्यादित हो और जिसकी प्रतिष्ठा शासितों की सम्मति से हुई हो।’ ऐसमोव के अनुसार ‘राष्ट्र कानूनी व्यक्ति बन जाने पर राज्य का रूप होता है।’ वुल्फी के अनुसार ‘राज्य एक मानव समाज है जिसमें राजनीतिक

भेद अर्थात् शासक तथा शासित का भेद होता है।' मासवर्ग ने राज्य की परिभाषा इस प्रकार की है—'राज्य मनुष्यों का एक ऐसा समुदाय है जिसका एक निजी प्रदेश और जिसका एक ऐसा संगठन हो जिसके द्वारा उस समुदाय में पारस्परिक सम्बन्ध में बंधे हुए लोगों के लिए कार्य, आदेश एवं दमन के लिए एक उच्च सत्ता मिल सके।'

फिनीमोर के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय कानून के प्रयोजन के लिए 'राज्य एक ऐसी जनता का नाम है जो स्थायीरूप से एक निश्चित प्रदेश में निवास करती हो, जो सामान्य कानून, रीति रिवाज तथा परम्परा से एक राजनीतिक संगठन में बंधी हो और जो एक संगठित शासन द्वारा उस प्रदेश के समस्त व्यक्तियों एवं वस्तुओं पर स्वतन्त्र राजसत्ता प्रयत्न प्रभुत्व द्वारा नियंत्रण करती हो, जो युद्ध करने एवं शांति की स्थापना करने तथा संसार के राष्ट्रों के साथ सब प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध स्थापित करने की क्षमता रखती हो।'

निष्कर्ष

यदि राज्य की इन परिभाषाओं में एक और परिभाषा जोड़ दी जाय तो हम यह कहेंगे कि राज्य-विज्ञान और सार्वजनिक कानून की एक धारणा की दृष्टि से राज्य भूनाभिक बहुमूल्यक व्यक्तियों का एक ऐसा समुदाय है जो किसी प्रदेश के एक निश्चित भाग में स्थायीरूप से रहता हो, जो बाहरी नियंत्रण से मुक्त प्रथम प्रायः मुक्त हो और जिसका एक संगठित शासन हो, जिसके आदेशों का नागरिकों का विशाल समुदाय स्वभावतः पालन करता हो। प्राधुनिक राज्य के सभी तत्व, राजनीतिक, भौतिक तथा प्राध्यात्मिक, इस परिभाषा में पाये गये हैं। वे इस प्रकार हैं—प्रथम, सामान्य प्रयोजनों की सिद्धि के लिए व्यक्तियों का एक समूह, द्वितीय, पृथ्वी के एक निश्चित प्रदेश पर इस समुदाय का अधिकार जिसे वह अपना गृह माने, तृतीय, विदेशी नियंत्रण का अभाव, और अन्तर्गत, एक सामान्य सर्वोच्च सत्ता जिसके द्वारा जनता की सामूहिक इच्छा प्रकट हो तथा उसके अनुसार कार्य हो।

परिभाषाओं का निर्माण करने में सहायक तत्व—दृष्टिबिन्दु

हमने राज्य की जो परिभाषाएँ यहाँ प्रस्तुत की हैं, उनमें लेखकों का दृष्टिकोण प्रकट हो जाता है। जिस दृष्टि में उन्होंने राज्य का अवलोकन किया है, उसका प्रभाव उनकी परिभाषाओं में परिलक्षित होता है। समाजशास्त्री लेखकों ने जो राज्य की एक मुख्यतः एक सामाजिक संगठन मानते हैं, राज्य की जो परिभाषाएँ की हैं, वे राज्य की एक कानूनी सत्ता के रूप में देखनेवालों की परिभाषाओं से भिन्न हैं। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय विधान के लेखकों ने राज्य की परिभाषाओं में कुछ ऐसे तत्वों पर जोर दिया है जिन पर राजनैतिक लेखकों ने विचार ही नहीं किया था बहुत कम विचार किया है। इसी प्रकार दार्शनिक लेखकों ने अपनी परिभाषाओं में दार्शनिक तत्वों को अधिक महत्त्व दिया है। हेगेल (Hegel) ने राज्य की परिभाषा इसी प्रकार की है। उसके अनुसार राज्य 'वस्तुगत भावना (Objective Spirit) का पूर्ण स्वरूप है', यह 'एक नैतिक भावना है, मनुष्य की व्यक्त, मंचित, वास्तविक इच्छा है जो चिन्तन करती है, स्वबोध करती है और अपनी विधियों को अपने ज्ञान प्रयत्न अपने ज्ञान के परिणाम के अनुकूल बनाती है', यह 'वास्तविक स्वतन्त्रता का प्रत्यक्षीकरण' (Actualization) है 'पूर्ण विवेकशक्ति' है, 'नैतिक धारणा की प्राप्ति' है।

इन परिभाषाओं के विरुद्ध आपत्ति यह है कि वे अत्यन्त प्रमूर्त भावों को

प्रकट करती है, राज्य पर सर्वाङ्ग दृष्टि से विचार नहीं करती तथा इनसे राज्य के असली स्वरूप एवं उद्देश्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता ।

राज्य की परिभाषा करते समय हमें सदैव यह स्मरण रखना चाहिए कि वह एक प्रभूत धारणा और एक भूत संगठन है । भावनात्मक दृष्टि से विचार करने पर राज्य केवल एक कानूनी व्यक्ति, एक व्यक्तिभूत मस्या है, जो उस जनता से भिन्न एवं भ्रष्ट है, जो उस प्रदेश के साथ जिसमें वह रहती है, राज्य के भौतिक स्वरूप का निर्माण करती है । इसके विपरीत ध्यावहारिक दृष्टि से विचार करने पर राज्य एक समुदाय है, वह प्रदेश है जिसमें वह समुदाय रहता है और वह संगठन है जिसके द्वारा वह अपनी इच्छा प्रकट करता है और कार्य करता है । इस दृष्टि से राज्य का उसके निर्माण करने वाले भौतिक तत्वों से समीकरण हो जाता है, अर्थात् राज्य तथा उसके भौतिक तत्वों में कोई फरक ही नहीं रह जाता । कुछ लेखक उस पर पहले दृष्टि-बिन्दु से ही विचार करते हैं । दूसरे लेखक व्यक्तित्व के सिद्धान्त को छोड़कर केवल दूसरे दृष्टिबिन्दु से ही विचार करते हैं ।

**राज्य की भावना एवं धारणा**

राजनैतिक विचारको ने प्रायः राज्य की भावना (Idea) पर विचार किया है और कुछ विद्वानों ने उसे राज्य की धारणा (Concept) से भिन्न माना है ।

भावना शब्द का भी अनेक अर्थों में प्रयोग किया गया है । जब राज्य का उमको भूत भौतिक स्थिति से असंग विचार करते हैं तो वह अपूर्ण 'भावना' कहलाता है । यह भी कहा जाता है कि राज्य भूत संगठन एवं मस्याओं का रूप ग्रहण करने में पूर्व एक भावना के रूप में विद्यमान था । इस प्रकार हेगेल ने कहा कि राज्य की भावना को एक भूत राज्य में तात्कालिक वास्तविकता प्राप्त होती है । यह कहने से उनका अर्थ था कि राज्य उस समय तक एक दार्शनिक विचार मात्र ही है जब तक वह गरीर धारण कर समाज की आवश्यकताओं की पूर्ति करने वाली एक कार्यवाहक मस्या का रूप ग्रहण नहीं कर लेता । कुछ दूसरे लेखकों ने, जिनमें जर्मन लेखकों का प्राधान्य है, राज्य की भावना और धारणा में इस प्रकार भेद माना है कि राज्य की भावना से प्रयोजन सर्वथा पूर्ण और आदर्श राज्य से है और राज्य की धारणा से अभिप्राय अपूर्ण वास्तविक राज्य से है । कुछ लेखक पूर्ण आदर्श राज्य को सार्वभौमिक राज्य (Universal State) मानते हैं । ब्लुन्डरसी ने लिखा है—'राज्य की धारणा (Concept of State) का सम्बन्ध वास्तविक राज्यों की स्वाभाविक एवं सारभूत विविधताओं से है, और राज्य की भावना (Idea of State) हमारे समस्त राज्य की काल्पनिक पूर्णता का एक सुखद एवं मनोरम चित्र प्रस्तुत करता है जिसको अभी तक भूत रूप नहीं दिया जा सका है परन्तु जिसके लिए अभी प्रयत्न करना है ।' बॉस ने भी इस भेद को माना है । वह लिखता है—'राज्य की भावना है—आदर्श और पूर्ण राज्य । राज्य की धारणा से प्रयोजन है—विकास तथा पूर्णता को और अथवा राज्य । भावना की दृष्टि से राज्य एक संगठित इकाई के रूप में समस्त मानव जाति है । धारणा की दृष्टि से एक संगठित इकाई के रूप में समस्त मानव जाति का एक विरोध भाग है । भावना के दृष्टिकोण से राज्य का भौतिक आधार विश्व है

१. मात्सवर्ग ने इस समीकरण को आलोचना की है । उसका कथन है कि राज्य इन विभिन्न तथ्यों का परिणाम है, स्वयं इन तथ्यों का समूह नहीं ।

और उसकी एकता का सिद्धान्त है—मानवता । धारणा के दृष्टिकोण से राज्य का भौमिक आधार पृथ्वी का एक भाग-विशेष है और उसकी एकता का सिद्धान्त मानव प्रकृति एवं मानवीय आवश्यकता का वह विशिष्ट रूप है जो उस प्रकृति के विकास की एक विशिष्ट अवस्था में प्रधान होता है । इनमें से पहला पूर्ण भविष्य का असली राज्य है और दूसरा अतीत, वर्तमान और धपुर्ण भविष्य का असली राज्य ।<sup>१</sup> यह भेद अधिकांश में दार्शनिक ही है और इसका कोई व्यावहारिक मूल्य नहीं है । इस विचार की सभी विद्वान् स्वीकार नहीं करते कि पूर्ण भविष्य का राज्य भर्षान् भादस राज्य मार्बोम राज्य है ।

**अन्तर्राष्ट्रीय विधान की धारणा के रूप में राज्य**

राज्यविज्ञान-विशारदों तथा वैधानिक विशेषज्ञों द्वारा पारिभाषित राज्य उस अर्थ में राज्य नहीं है जिसमें अन्तर्राष्ट्रीय कानून के माहित्य में उसका प्रयोग होता है । इसके विपरीत अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अर्थ के अनुसार पारिभाषित राज्य में राज्य के वे कई लक्षण नहीं पाये जाते, जो राज्यविज्ञान तथा शासन-विधान की धारणा के रूप में राज्य में होते हैं । जो केवल राज्य-सत्ता या राज्य-प्रभुत्व को राज्य का एक आवश्यक सत्व नहीं मानते, वे सघीय शासन के सदस्यों, मरक्षित प्रदेशों, राष्ट्रसंघ के शासनादेश प्रणाली के अगतगत प्रदेशों, ब्रिटिश साम्राज्य के स्वायत्त-शासन-प्राप्त डोमिनियनों आदि को भी राज्य मानते हैं, यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि में वे राज्य नहीं हैं । इसी प्रकार सान मारिनो के समान कुछ ऐसे छंटे राज्य हैं जो राज्य के सब लक्षणों से मुक्त तथा प्रभुत्व-सत्ताधारी (Sovereign) होते हुए भी पूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति भर्षान् अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि से राज्य नहीं माने जाते हैं । अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि से राज्य पूर्णप्रभुत्व-सत्ताधारी तथा स्वतन्त्र होने चाहिए जिनमें अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध स्थापित करने की क्षमता हो और उन कर्तव्यों तथा दायित्वों की पूरा करने की सामर्थ्य हो जिनकी पूर्ति अन्तर्राष्ट्रीय कानून अन्तर्राष्ट्रीय परिवार के सदस्यों से चाहिए । इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि सब राज्य उसे इस कौटि का समर्थ और वह अन्तर्राष्ट्रीय समाज का दूसरे राज्यों के साथ समानता के आधार पर सदस्य बन सके । एक समाज में राज्य के वे समस्त गुण भले ही हों, जिनका राज्यविज्ञान-विशारदों ने उल्लेख किया है, परन्तु यदि अन्तर्राष्ट्रीय विधान के अनुसार उसे अन्तर्राष्ट्रीय परिवार में स्थान नहीं दिया गया हो तो वह अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुसार राज्य (State) नहीं है । अन्तर्राष्ट्रीय विधान किसी राज्य की स्वीकृति से पूर्व उसके अस्तित्व से इन्कार नहीं करता, परन्तु वह उसकी तरफ ध्यान नहीं देता । इस प्रकार सन् १८३६ से पूर्व मोटोमन साम्राज्य को मोरीपीय सार्वजनिक कानून-प्रणाली से सामान्यित होने का सुयोग नहीं दिया गया । चीन तथा जापान भी कुछ वर्ष पहले तक अन्तर्राष्ट्रीय समाज के पूर्ण सदस्य नहीं माने जाते थे ।

यद्यपि हम अन्तर्राष्ट्रीय समाज का एक पुराना सदस्य रहा है तथापि इस

1. Burgess : Political Science and Constitutional Law, Vol I, p. 40. इसी प्रकार मान्य होता है कि हेबेल भी राज्य की भावना को सार्व-सौदिक राज्य समझता था—अर्थात् वह राज्य जो सार्वसौदिक मानव इतिहास के क्रम में अधिकाधिक वास्तविकता को प्राप्त करता जाता हो ।

समय उसे अन्तर्राष्ट्रीय समाज से बाहर समझने की एक प्रवृत्ति देख पड़ती है, क्योंकि सोवियत सरकार ने उन अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के भीचित्य को नहीं माना जो उससे पहले की सरकारों ने विविध राष्ट्रों के साथ किये थे।<sup>१</sup>

क्या राष्ट्रसंघ एक राज्य है ?

हाल ही में राष्ट्रसंघ (League of Nations) नामक एक नवीन अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की स्थापना के कारण उसकी कानूनी स्थिति के सम्बन्ध में बड़ी चर्चा होने लगी है। कुछ लेखकों ने उसे राज्य माना है—कम से कम अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि में, प्रार्थन उनके विचार से वह एक अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति है, परन्तु उसके कुछ प्रालोचकों ने उसे राज्यों से भी ऊपर एक अति-राज्य (Super state) माना है जिसकी प्रतिष्ठा उसके सदस्य-राज्यों के ऊपर हुई है। राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत कार्य-पालक, प्रशासक तथा व्यवस्थापक-प्रायः (Quasi-legislative) शक्त हैं; उमने एक अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की स्थापना की है जो एक अर्थ में राष्ट्रसंघ का न्यायविभाग है। राष्ट्रसंघ की राजधानी है, उसका अपना एक कोष है, वह अपने धन-व्यय का पत्रक तैयार करता है, उसके अपने भवन हैं, सम्पत्ति है, उस पर कम से कम उसकी स्वीकृति से न्यायालय में दावा किया जा सकता है और वह शायद दूसरों पर भी दावा कर सकता है। यह कहा जाता है कि वह दूत-कार्य भी करने में समर्थ है क्योंकि वास्तव में राष्ट्रसंघ के सदस्य-राज्यों ने अपने-अपने स्थायी अद्वैत-नूतनीतिक प्रतिनिधि उसके प्रधान-कार्यालय में नियुक्त कर रखे हैं और कभी-कभी राष्ट्रसंघ भी विविध देशों में अस्थायी मिरान भी भेजता है।

राष्ट्रसंघ के विधान की सातवीं धारा के अनुसार राष्ट्रसंघ के प्रतिनिधि एवं कर्मचारों जब राष्ट्रसंघ के कार्य में संलग्न रहते हैं, तब उन्हें राजदूतों के समान ही विशेष अधिकार एवं रियायतें मिलती हैं। यह कहा जाता है कि उसे राजसत्ता या प्रमुख का अधिकार भी प्राप्त है, यथा जर्मनी के मार प्रदेश तथा जासनादेश—मण्डेट व अन्तर्गत प्रदेशों पर उसका प्रभुत्व है, उसे कुछ राज्यों में अल्पमतों की रक्षा के प्रश्न पर हस्तक्षेप का भी अधिकार है। डेंबिंग पर उसका सरक्षण-अधिकार है; उसे युद्ध घोषित करने तथा सन्धि करने का भी अधिकार है।<sup>२</sup>

१. मूल पुस्तक सन् १९३५ में नये संस्करण के रूप में प्रकाशित की गयी थी। इन की यह स्थिति उसके पहले थी। तबसे भाज की अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति में महान् परिवर्तन हो गया है। द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद से सोवियत रूस मसारा की दूसरी महान् शक्ति माना जाता है। वह संयुक्त राष्ट्रसंघ (United Nations) के संस्थापकों में से एक प्रमुख राष्ट्र है और भाज उसका संयुक्त-राष्ट्रसंघ में महत्वपूर्ण स्थान है।  
—अनुवादक।

२. इन कारणों से राष्ट्र-संघ को अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति समझने वाले लेखकों में ओपेनहाइम (Oppenheim) उल्लेखनीय है। ई० ए० हैरिमन का कथन है कि संघ केवल एक 'राजनैतिक समाज', एक 'कानूनी व्यक्ति' ही नहीं है जिसका अपने सदस्यों पर नियन्त्रण है, बरन् 'चूँकि ये सदस्य स्वतन्त्र सत्ताधारी राष्ट्र हैं, इस कारण संघ 'अति-राज्य' (Super-State) है (E. A. Harriman : The Constitution at the Cross Roads), Amer. Pol. Sc. Rev. Jan., 1927, p. 137 में भी उसकी राय देखिये।

राष्ट्रमध्य राज्य नहीं है

दूसरी ओर लेखकों का यह भी विचार है कि राष्ट्रमध्य को अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति प्रमाण राज्य नहीं माना जा सकता, क्योंकि उसका अपना कोई प्रदेश नहीं जो उसके अधिकार में हो; उसे कोई आदेश जारी करके उसका पालन कराने का अधिकार नहीं है और यदि उसे ऐसा अधिकार भी हो तो उसकी कोई प्रजा नहीं जिसके लिए आदेश जारी किये जायें। उसे दूत-कार्य का जो अधिकार प्राप्त है, वह भी अपूर्ण है क्योंकि राष्ट्रमध्य को ऐसा कोई कानूनी अधिकार प्राप्त नहीं है जिससे वह उन व्यक्तियों को राजदूत के अधिकार दे सके जो उसके लिए प्रतिनिधि के रूप में भेजे जाते हैं और न वह उनकी रक्षा ही कर सकता है, न उसे यही अधिकार है कि वह किसी राष्ट्र के प्रतिनिधि को जिसे वह न चाहे, स्वीकार न करे।

युद्ध-पोषण का उसका अधिकार भी इसके अतिरिक्त कुछ नहीं है कि उसकी कौमिल अपने सदस्यों को सैनिक कार्रवाई के लिए सफ़ारिश कर सकती है और यदि अपनी इच्छानुसार सदस्य इस सफ़ारिश के अनुसार कार्य करने हैं और युद्ध करते हैं तो युद्ध का म्हालन उनमें भाग लेने वाले राज्य करते हैं, न कि मध्य। मार प्रदेश पर राष्ट्रमध्य का जो प्रभुत्व माना गया है, वह कानूनी सिद्धान्त के अनुसार प्रभुत्व नहीं माना जा सकता, वह तो अस्थायी शासन-प्रबन्ध तथा सुरक्षण (Trusteeship) ही है क्योंकि उसका कानूनी प्रभुत्व तो जर्मन राज्य में निहित है। मेण्डेज़-प्रदेशों के सम्बन्ध में भी ऐसी ही स्थिति है। इन प्रदेशों का प्रभुत्व या तो स्वयं उन प्रदेशों में निहित है जिनका नियन्त्रण शासनादेश के अधीन है अथवा उनका शासन प्रबन्ध करने वाले देशों के हाथ में है।<sup>१</sup> दोनों ही अवस्थाओं में राष्ट्रमध्य का कार्य तो निरक्षण करने का ही है। राष्ट्रमध्य का काम तो इतना ही देखना है कि उन प्रदेशों का शासन-प्रबन्ध शासनादेश की गतों के अनुसार जनता के कल्याण के लिए हो रहा है या नहीं।

इस्तर्थाप के अधिकार के सम्बन्ध में यही कहना है कि राष्ट्रमध्य भाषा, धर्म एवं जाति-भेदवादी धारणाओं की रक्षा के लिए सफ़ारिश करने, अपने नैतिक प्रभाव द्वारा उनकी रक्षा के लिए प्रयत्न करने और अपने सदस्यों को सैनिक कार्रवाई के लिए सफ़ारिश करने के अतिरिक्त और कुछ नहीं कर सकता। अतः यह राष्ट्रमध्य का उद्दिष्ट पर जा सुरक्षण है, वह वास्तव में उसका सुरक्षण नहीं है क्योंकि ऐसा बनसाया जाना

राष्ट्रमध्य का द्वितीय विश्वयुद्ध (सन् १९३९-४५) में ही घटित हो चुका था। सन् १९४५ में संसार के राष्ट्रीय नेतृत्वों (अमेरिका) में 'संयुक्त राष्ट्रमध्य' (United Nations Organization) की स्थापना की। इस मध्य में राष्ट्रमध्य की भांति ही व्यवस्थापक, कार्यपालक और न्यायविभाग हैं। अत्यन्त ही व्यवस्थापक-परिपक्व है। प्रति वर्ष सितम्बर में उसका अधिवेशन होता है। सुरक्षा-मण्डल (Security Council) उसका मन्त्रि-मण्डल है और विश्व-न्यायालय उसका न्यायविभाग है। शासनादेश प्रणाली के स्थान पर ट्रस्टीशिप कौमिल काम कर रही है। मार पर उसका प्रभुत्व नहीं रहा। डेजिंग बोमब के अधिकार में है।

१. इस विषय पर मतभेद है। देखिये, Wright : Sovereignty of the Mandates, American Journal of International Law, XVII, 1-23, p. 698. इसी पत्र में (1924, p. 306 ff) उनका सम्पादकीय लेख तथा अन्य मत देखिये।



है कि वैदेशिक सम्बन्धों का नियन्त्रण पोलेण्ड को सौंप दिया गया और पोलेण्ड इस अधिकार का प्रयोग संघ अथवा उस नगर की तरफ में नहीं, बरन् अपने ही हित में करता है।

इन कारणों से राष्ट्रसंघ को अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति अथवा अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि से राज्य (State) नहीं माना जा सकता। यह विचार हा यदि ठीक है कि राज्यविज्ञान तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानून की दृष्टि से राष्ट्रसंघ न राज्य है और न राज्यों में बढ़कर कोई प्रति राज्य (Super-State) ही है, वह तो मसार के राज्यों तथा स्वाधीन होमोनियमों की एक परिवर्त है जिसकी स्थापना कुछ विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति के लिए की गयी है। इस दृष्टिकोण में राष्ट्रसंघ, अन्य किसी अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय की अपेक्षा अन्तर्राष्ट्रीय कानून की दृष्टि से राज्य के अधिक निकट है। कालान्तर में राष्ट्रसंघ शायद एक ऐसी मर्यादा का रूप धारण कर सके जिसमें पूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति के सभी गुण पाये जायें परन्तु यह समझ में नहीं आता कि वह अपने अन्तर्गत सदस्य-राष्ट्रों का पूर्णतया नहीं तो कम से कम एक संघ तक विनाश किये बिना राज्य-विज्ञान तथा वैधानिक कानून की दृष्टि से राज्य का रूप कैसे धारण कर सकेगा।<sup>१</sup>

क्या पोपशाही (Papacy) राज्य है ?

सन् १८७० से पूर्व 'होली सी' (Holy See) एक राज्य था। पोप उसका शासक था और माघ ही रोमन कैथोलिक चर्च का धर्म-गुरु भी। उस वर्ष पोप द्वारा शामिल प्रदेश इटली के नवीन राज्य में सम्मिलित कर लिया गया और इस प्रकार पोप की ऐहिक राजसत्ता का अन्त हो गया। इस पर भी कुछ कैथोलिक मतानुयायी सैनिक यह मानते रहे कि पोपशाही फिर भी एक राज्य थी। इसके माघ ही वे यह भी स्वीकार करते थे कि 'पोपशाही में राज्य के कुछ गुणों एवं विशिष्टताओं का प्रभाव था। उनका यह दावा था कि यद्यपि पोप द्वारा नामित प्रदेश इटली के नये राज्य में मिला लिये गये थे किन्तु भी वेटिकन पर पोप का अधिकार था। उसके अधिकारीवर्ग, कर्मचारीवर्ग तथा रक्षक प्रादि उसकी प्रजा थे। उन पर केवल पोप का अधिकार था। पोप की अपनी सरकार और अपना ही न्यायालय था और उस पर इटली के

१. इस प्रश्न पर British Year Book of International Law, 1924, p. 119 ff. में 'What is the League of Nations' नामक अध्याय में पी० ई०, कॉर्बेट (P. E. Corbett) ने विचार प्रकाश डाला है। सैनिक यह तो नहीं मानता कि संघ को उपर्युक्त अधिकार प्राप्त हैं, तब पर भी उसका निष्कर्ष यह है कि संघ अन्तर्राष्ट्रीय कानून की दृष्टि से एक व्यक्ति है और इस दृष्टिकोण से अपने सदस्यों के अधिकारों एवं कर्तव्यों से भिन्न उसके अधिकार एवं कर्तव्य हैं (p. 147)। तुलना भी कीजिये, बटलर (Butler : Sovereignty in the League of Nations, Ibid., 1920-21, pp. 35 ff.) जहाँ लेखक ने संघ को प्रति-राज्य नहीं माना है और न यही माना है कि उसे प्रभुत्व-शक्ति प्राप्त है। दक्षिण अफ्रीका की सुप्रीम कोर्ट ने भी उसे न तो प्रति-राज्य और न अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति ही माना (Christian v. Rex, Cape Times, Dec. 1, 1923)।

२. इस पुस्तक की रचना द्वितीय महायुद्ध से पूर्व हुई थी, अतः पाठक 'राष्ट्रसंघ' के स्थान पर 'संयुक्त राष्ट्रसंघ' को ही ग्रहण करें। — अनुवादक।

पापक का घपवा घोर किमी का अधिकार नहीं था। रोम के पोप ने दूसरे देशों के दूत स्वीकार किये थे घोर जतम अपने प्रतिनिधि नियुक्त किये थे जिनकी दूसरे देशों के राजदूतों के समान ही अधिकार प्राप्त थे। उसने दूसरे राज्यों के साथ समझौते किये तथा उसे एक सौकिक राजसत्ता के समान ही कम से कम केधोतिक मतानुयायी पासकी द्वारा सदैव सम्मानित किया गया था परन्तु यह विचार ही अधिक उपयुक्त है कि पोपशाही (Papacy) वास्तविकता की दृष्टि से राज्य नहीं थी घोर राजनीतिक धर्म में तो घोर भी नहीं, यद्यपि यह सत्य है कि उसके साथ दूसरे देशों ने ऐसा व्यवहार किया जैसा एक अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति के साथ किया जाता है। हेग के दान्ति-सम्मेलन तथा उसके बाद के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में पोप से अपने प्रतिनिधि भेजने की प्रार्थना नहीं की गई। दूसरे देशों ने वेटिकन में अपने जो राजदूत भेजे वे केवल धार्मिक मामलों तथा हिंसा के सम्बन्ध में काम करने के लिए भेजे गये थे। पोप द्वारा किये गये समझौते भी धार्मिक मामलों के सम्बन्ध में ही होते थे। सन् १६२९ में इटली ने एक सन्धि द्वारा होली सी (Holy See) का प्रमुख, स्वायत्त घोर वेटिकन पर उसका पूर्ण अधिकार भी स्वीकार करके यह सन्देश दूर कर दिया कि पोपशाही राज्य था या नहीं। इटली ने अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुसार पोप का कूटनीतिक प्रतिनिधि भेजने तथा स्वीकार करने का अधिकार भी स्वीकार कर दिया। इसके साथ ही पोप ने यह भी घोषणा कर दी कि वह राष्ट्रीय भगडों से दूर रहेगा घोर उन भगडों की निपटाने के लिए जो अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन होंगे, उनमें वह उस समय तक शामिल नहीं होगा जब तक भगडने वाले राष्ट्र उससे विशेषरूप से प्रार्थना नहीं करेंगे।

## (२) राज्य तथा अन्य समुदायों में भेद

### समुदायों के भेद तथा प्रकृति

राज्य मानवी का एक समुदाय है। राज्य ही एकमात्र ऐसा समुदाय नहीं है। प्रत्येक राज्य के अन्तर्गत विविध प्रकार के बहुत से समुदाय होते हैं, जैसे गिर्जे, मजदूर संघ, राजनीतिक दल, नाना प्रकार के व्यावसायिक मण, वैज्ञानिक परिषदें, कला-परिषदें इत्यादि। आधुनिक जीवन में एक बड़े भागों की बात यह है कि मनुष्यों में अपनी धार्मिक, सांस्कृतिक, वैज्ञानिक, सामाजिक, राजनीतिक, तथा अन्य हिंसा की रक्षा के लिए समुदाय बनाने की प्रवृत्ति बढ़ रही है जिसके परिणामस्वरूप आज समाज विविध प्रकार के समुदायों का एक जाल सा बन गया है। जब राज्य ऐसे व्यक्तियों का समूह नहीं रहा जो सब बराबर हों घोर जिनका राज्य की छोड़कर धारस में घोर किसी से कोई सम्बन्ध न हो। इन समुदायों में से अनेक ऐसे भी हैं जिनमें राज्य के समस्त स्त्री-पुरुष बड़ी संख्या में सदस्य हैं। इनमें से अनेक समुदाय अपने कार्य-क्षेत्र के विचार से राष्ट्रीय न होकर अन्तर्राष्ट्रीय भी हैं जो विभिन्न देशों की सीमा पार कर जाते हैं घोर जिनमें दूसरे देशों एवं राज्यों के नागरिक भी सदस्य हैं। अनेक स्त्री-पुरुष एक से अधिक समुदायों के सदस्य होते हैं। ये सब समुदाय संगठित होते हैं घोर इनके अपने कोष हैं, वे अपने धन-व्यय का बोरा भी-बनाने

१. वेटिकन सिटी रोम का एक भाग है जिसका क्षेत्रफल १६० एकड़ है। इसमें ४०० व्यक्ति रहते हैं। रोम का पोप इसी नगर में रहता है। इस नगर का प्रबन्ध प्रादि सब पोप के अधीन है। — अनुवादक ।

हैं, वे चल-चल सम्पत्ति के स्वाधी भी हैं। उनके कार्य-द्रव्य के अपने नियम, उप-नियम एवं विधान होते हैं, अनुशासन के नियम होते हैं और वे अपने सदस्यों पर कुछ नियंत्रण भी रखते हैं। बहुतों का निर्माण राज्य के कानून द्वारा होता है और इस प्रकार उनका कानूनी व्यक्तित्व होता है, चाहे राज्य ने उनकी इस दृष्टि से स्वीकार किया हो या नहीं। कुछ लेखका का तो कहना है कि ऐसे समुदायों का एक कालान्तरिक व्यक्तित्व से मिला वास्तविक व्यक्तित्व होता है।<sup>१</sup> इन समुदायों में से कुछ, जैसे धार्मिक, परोपकारिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी समुदायों के काम तो ऐसे हैं जिनसे राज्य का भी सम्बन्ध है। वास्तव में, कुछ समुदायों के सम्बन्ध में तो राज्य स्वीकार करते हैं कि वे एक प्रकार से सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति में सहयोग करने वाले साधनदार हैं और सार्वजनिक कोष से उन्हें आर्थिक सहायता भी देते हैं।

राज्य तथा संस्थाओं में भेद

यद्यपि राज्य तथा अन्य मानव समुदायों में बहुत-सी बातों में समानता है तथापि यह स्वीकार करना पड़ेगा कि उनकी रचना, उनके कार्य, अधिकार एवं उद्देश्यों में मौलिक भिन्नता है। वे भेद इस प्रकार हैं—

सर्वप्रथम, न्यस्त समुदायों में सदस्यता विधुद्धरूप में ऐच्छिक होती है और एक सदस्य जब चाहे तब उसका त्याग कर सकता है परन्तु राज्य की सदस्यता अनिवार्य है, नागरिक उसका परित्याग उत्तरे समय कर सकता है जब वह देश से निर्वासित हो।

द्वितीय, एक व्यक्ति एक में अधिक समुदायों का सदस्य हो सकता है यदि वह प्रवेश या सके और निर्वाचन में सकलता या सके परन्तु एक नागरिक एक से अधिक राज्यों का सदस्य नहीं हो सकता।

१. ऐसे समुदायों के कानूनी स्वत्त्व के विषय में बहुत कुछ लिखा गया है। जर्मन विद्वान् गियर्के (Gierke) सर्वप्रथम कानून-विशारद था जिसने बतलाया कि समुदायों का वास्तविक व्यक्तित्व होता है जिस पर राज्य की स्वीकृति प्रयत्ना अन्योक्ति का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इंग्लैंड के शेरकैटर मैटलैण्ड ने यह मत स्वीकार किया है। देखिये, Gierke : *Political Theories of the Middle Ages*, translated by Maitland, p. ix. डॉक्टर जे० एन० फ़िगिस का भी यही मत है। उसने इस मत का प्रतिपादन वर्ष के सम्बन्ध में किया है। देखिए, J. N. Figgis : *Churches in the Modern State*, Ch. 2. इस मत को मानने वाले अन्य लेखक भी हैं—Barker (*Political Thought from Spencer to the Present Day*, p. 175), Laski (*Grammar of Politics*, Ch. 7), MacIver (*The Modern State*, p. 165 ff.), Krabbe (*The Modern Idea of State*) और Lindsay (*The State in Recent Political Theory*).

यह मत सामान्यता स्वीकृत तथा परम्परागत मत के विपरीत है जिसके अनुसार किसी समुदाय का व्यक्तित्व राज्य की प्रकट प्रयत्ना अप्रकट स्वीकृति से ही प्राप्त होता है। यह मत 'स्वीकृति-सिद्धान्त' (Congession Theory) कहलाता है। इस मत के लिये देखिये, Maitland : *Gierke's Political Theory of the Middle Ages*, p. XXXI.

तृतीय, राज्य की सीमा निर्धारित होती है। उसका अधिकार उस सीमा के अन्तर्गत ही होता है, परन्तु दूसरे समुदायों की प्रादेशिक सीमाएँ नहीं होती। अनेक सत्ताएँ तो ऐसी भी हैं जो दूसरे राज्यों में भी अपना काम करती हैं। वस्तुतः उनका कार्य-क्षेत्र सारा संसार हो सकता है।<sup>१</sup>

चतुर्थ, ऐच्छिक समुदाय का उद्देश्य सीमित और एक या अधिक से अधिक कुछ विशिष्ट विषयों से सम्बन्धित होता है परन्तु राज्य का सम्बन्ध समस्त जनता से अनेक सामान्य हितों एवं सोचमगल से होता है। सारास में, राज्य का सम्बन्ध विशिष्ट हितों की अपेक्षा सामान्य हितों की रक्षा से रहता है।<sup>२</sup>

पंचम, बहुत से ऐच्छिक समुदाय अस्थायी होते हैं, अपना कार्य पूरा करने के बाद उनका अस्तित्व नहीं रहता, बहुतों का घापसी फूट या अन्य कारणीयों में अन्त हो जाता है परन्तु राज्य एक सतत् और स्थायी समुदाय है, यह सनातन है—सतत् है, इसका अन्त नहीं होता। शासन एक के बाद दूसरा कायम होता रहता है और मिटता रहता है, प्रभुत्व-शक्ति भी एक केन्द्र से हट कर दूसरे केन्द्र में पहुँच सकती है परन्तु राज्य बराबर कायम रहता है। यहाँ यह उल्लेख कर देना उचित है कि राज्य एक आवश्यक समुदाय है, दूसरे समुदाय ऐसे नहीं हैं। अनुप्य बिना किसी मर्यादा के सदस्य बना रह सकता है और वास्तव में बहुत से अनुप्य ऐसे ही मिलेंगे, परन्तु कोई भी अनुप्य राज्य से बाहर नहीं रह सकता।

अन्त में, सबसे मुख्य भेद यह है कि अन्य सत्ताओं में प्रभुत्व शक्ति (Sovereignty) नहीं होती। उनके पास अपने प्रादेशों का पालन कराने के लिए कोई कानूनी सत्ता नहीं होती परन्तु राज्य के पास प्रभुत्व शक्ति होती है। वह अपने प्रादेशों का पालन नागरिकों से करा सकता है और जो उसका पालन न करें, उन्हें वह दण्ड भी दे सकता है। दूसरे समुदाय अपने सदस्यों का नियम उसघन करने पर सभा से पृथक् कर सकते हैं या उन पर सामाजिक अप्रसन्नता का दबाव डाल सकते हैं परन्तु राज्य उसे निरस्त कर न्यायालय द्वारा उचित दण्ड दिला सकता है, उसकी सम्पत्ति जब्त कर सकता है तथा अनेक प्रकार के दबाव डाल सकता है।

इस सम्बन्ध में यह भी स्मरण रखना चाहिए कि समुदाय प्रादि का निर्माण करने में नागरिकों का कानूनी अधिकार अमर्यादित नहीं है। कोई भी राज्य अपनी सीमा के अन्तर्गत ऐसे समुदाय बनाने की आज्ञा नहीं दे सकता या बने नहीं रहने दे

१. बहुत समय से अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय बनते चले आये हैं। यह अन्तर्राष्ट्रीयता का युग है। संयुक्त राष्ट्रसंघ (United Nations) के अतिरिक्त शिक्षा, संस्कृति, विज्ञान, स्वास्थ्य, व्यापार, आर्थिक एवं सामाजिक विकास, मानवाधिकार, मजदूर-मंगल, बाल-कल्याण, पशु-रक्षा, अन्न, आर्थिक महायत्ना आदि के सम्बन्ध में कार्य करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सत्ताओं की स्थापना हो चुकी है। उनके विधान भी तैयार एवं स्वीकृत हो चुके हैं। —धनुवादक।

२. मैक माइवर (MacIver : The Modern State, p. 179) का कथन है कि राज्य का वह विशिष्ट काम, जिससे अन्य समुदायों में उसका भेद हो जाता है, सुरक्षा की स्थापना और उसको बनाये रखना है। अन्य समुदाय न तो इन कार्य को करने का दावा ही करते हैं, न वे कर ही सकते हैं।

सकता जिनका उद्देश्य अर्थनैतिक हो तथा जो अपराधों को प्रोत्साहन देते हो अथवा अपराधियों की सहायता एवं रक्षा करते हो या जिनके उद्देश्य राज्य की नीति के विपरीत हों। ऐसी इकाइयों के अनेक उदाहरण मिलने हैं और प्रत्येक राज्य में इस प्रकार के समुदायों को सरकारी आज्ञा द्वारा भंग कर दिया जाता है।

### ऐच्छिक समुदायों पर राज्य का नियन्त्रण

समस्त ऐच्छिक समुदायों पर, यहाँ तक कि धार्मिक संस्थाओं, गिर्जों मन्दिरों आदि पर भी राज्य का नियन्त्रण होता है। कुछ संस्थाओं पर अधिक कड़ा नियन्त्रण होता है जिससे उनके सदस्यों की उनकी प्रबन्धकारियों-समितिओं के अनुचित अथवा गैर-कानूनी दबाव से रक्षा हो सके। अमेरिका के समुक्त राज्य में राजनीतिक दल (Political parties) भी, जो ऐच्छिक समुदायों में प्रमुख स्थान रखते हैं, राज्य के कड़े नियन्त्रण में आ गये हैं, यद्यपि यहाँ एक सत्तान्दी या उससे भी अधिक समय से यह माना जाता था कि उनके सम्बन्ध में राज्य कोई नियन्त्रण नहीं लगा सकता। आज तो अमेरिका में राजनीतिक दलों के संगठन का रूप, उनके प्राथमिक निर्वाचनों की तिथियाँ, उनके व्यय, उनके निर्वाचन की पद्धतियाँ, और यहाँ तक कि दल के सदस्यों की योग्यता का नियमन भी राज्य के कानून द्वारा ही होता है। सारांश यह है कि ऐच्छिक समुदायों के प्रति राज्य की नीति निरपेक्षनिरपेक्ष, महिषयुता, स्वीकृति, (कानून द्वारा व्यक्तित्व प्रदान कर के) नियमन अथवा आर्थिक सहायता के रूप में हो सकती है। इन समुदायों के प्रति राज्य की नीति क्या होनी चाहिये, इस पर यहाँ विचार नहीं किया जा सकता। इतना कह देना ही पर्याप्त होगा कि राज्य का इन पर वैसा ही नियन्त्रण है, जैसा व्यक्तियों पर; उनका अस्तित्व राज्य की अनुमति से ही सम्भव है और उनके कामों पर समाज के कल्याण, उसके अधिकारों एवं हितों की रक्षा की दृष्टि से नियन्त्रण लगाया जा सकता है।

### तथाकथित बहुवादी सिद्धान्त

राज्य की असौमित्र प्रमुख शक्ति के परम्परागत सिद्धान्त तथा उनके परिणामस्वरूप समस्त जनता तथा समुदायों एवं संस्थाओं पर उसके अपरिमित नियन्त्रण के सम्बन्ध में हाल ही में कुछ लेखकों ने आपत्ति उठाई है। लेखक बहुवादी (Pluralists), संघ-समाजवादी (Guild Socialists) तथा सिंडीकेलिस्ट (Syndicalist) आदि नामों से विख्यात हैं। संक्षेप में और सामान्यरूप से उनका विचार इस प्रकार है। औद्योगिक, राजनैतिक तथा अन्य हितों की रक्षा के निमित्त ऐच्छिक समुदाय एवं संस्थाओं में अधिकारविक वृद्धि हो जाने के कारण समाज प्रत्येक व्यक्तियों के समूह की अपेक्षा समुदायों का एक समुदाय सा बन गया है। प्रत्येक व्यक्ति बनाम राज्य का पुराना व्यक्तिवादी सिद्धान्त टिक नहीं सकता, प्रत्युत समुदाय बनाम राज्य का सिद्धान्त ही सत्य है। जो व्यक्ति किसी समुदाय का सदस्य होता है, उसकी दोहरी भक्ति एवं निष्ठा होती है—एक अपने समुदाय के प्रति और दूसरी राज्य के प्रति। यदि इन दोनों में संघर्ष हो तो इनमें से बागो नागरिक की भक्ति पर अपना-अपना दावा थोप बठा सकते हैं। इन समुदायों का व्यक्तित्व स्वतन्त्र माना जाना चाहिये जिसके निर्माण में राजसत्ता का कोई हाथ नहीं है। अनेक समुदायों का ऐसे अनेक कार्यों से सम्बन्ध है जिसका राज्य से भी सम्बन्ध है। वास्तव में उनके सब समन्वित कार्य मिलकर राज्य के कार्यों में अधिक होते हैं और यह बात नहीं मानी जा सकती कि राज्य उसके अन्तर्गत ऐच्छिक समुदायों की अपेक्षा कहीं अधिक महत्वपूर्ण

है। इसलिए राज्य को एक ऐसी संस्था नहीं मानना चाहिये जो एकमात्र स्वायत्ती, एवं अनिवार्य संस्था हो और दूसरी संस्थाएँ जिसके सर्वथा अधीन हो।<sup>१</sup> वह विभिन्न समुदायों में से एक है और व्यक्ति की शक्ति पर दूसरी संस्थाओं से उसका अधिक दावा नहीं है। मेटलैण्ड के मतानुसार वे एक ही जाति की संस्थाएँ हैं। यह ता स्वीकार किया गया है कि राज्य अपने ही ढंग की एक संस्था है, परन्तु उसका काम एक निर्णायक की भाँति दूसरी संस्थाओं के पारम्परिक विवादों को निपटाने का होना चाहिए, उनके कार्यों का नियमन नहीं। इन संस्थाओं का एक विमल सीमा तक आन्तरिक स्वतन्त्रता के उपभोग का जन्मसिद्ध अधिकार स्वीकृत होना चाहिये। मार्कर तथा लास्की ने इस सम्बन्ध में कहा है कि समाज का सभ्य के ढंग पर संगठन होना चाहिये। इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि नियमन के त्रिम अधिकार का उपयोग सभी तक राज्य करता रहा है, राज्य को उसे बहुत अल्प तक छोड़कर विभिन्न समुदायों में बाँट देना चाहिये। वे अपनी अधिकार-सीमा के अन्तर्गत अपने लिये कानून भी बना सकें।<sup>२</sup> राज्य को यह अधिकार नहीं होना चाहिये कि उत्पादन के प्रदनों का निर्णय करे अथवा उत्पादन पर सीधा नियन्त्रण करे।<sup>३</sup> उद्योगों के सम्बन्ध में राज्य (उपभोक्ताओं का प्रतिनिधि) और मजदूर-सभों (उत्पादनकर्ताओं के प्रतिनिधि) के बीच काम का विभाजन होना चाहिये। जहाँ तक उद्योगों के सम्बन्ध में कानून बनाने का प्रश्न है, यह कार्य राज्य तथा उत्पादकों की दो समान अधिकारवाली पातलिष्ठों को करना चाहिये और प्रत्येक को अपने क्षेत्र में पूर्ण अधिकार होना चाहिए। मूल में दिया हुआ मन मध्य-वर्माजवादियों (Guild Socialists) का है।<sup>४</sup>

### बहुवादी मिद्धान्त की आलोचना

उपर्युक्त मिद्धान्त राज्य के प्रभुत्व को स्वीकार नहीं करता। इस मिद्धान्त के माननेवालों का यह विचार है कि प्रभुत्व-शक्ति के मिद्धान्त का परित्याग कर देना चाहिये क्योंकि व्यवहार में यह मिद्धान्त अमकल हो चुका है। यह केवल एक अघ-

१. देखिये, Cole : Social Theory (1920), p. 81 तथा Follett The New State (1918), p. 10. फॉलेट का कहना है कि समुदायों की उपेक्षा करने में हमारे राजनीतिक विकास की काफी घाँस पड़ेका है (p. 152)। परन्तु फॉलेट का मन अग्य लेखकों के समान यह नहीं है कि प्रभुत्व शक्ति को विभिन्न समुदायों तथा राज्य के बीच वितरण कर देना चाहिये।

२. Laski : Grammar of Politics (1925), Ch. 7, p. 269.

३. इस टिप्पणी के लिये देखिये, Laski : Grammar of Politics, p. 271, Cole : Self Government in Industry, p. 127 ; Krabbe : Modern Idea of the State, p. 35, Merriam, Barnes and others : 'Political Theories, Recent Times का कोकर (Coker) लिखित अध्याय 'The Attack Upon State Sovereignty'. Barker, Lindsay, Ellis, Elliott आदि लेखकों ने भी इसी प्रकार के मत प्रकट किये हैं।

४. देखिये, G. D. H. Cole : Self-Government in Industry (1917), pp 30-32.

यह समझना चाहिये कि आधुनिक जीवन के तथ्यों से इसका कोई सामञ्जस्य नहीं है।<sup>१</sup>

यह तो स्वीकार करना पड़ेगा कि आधुनिक समय में ऐच्छिक समुदायों का सम्य सभाज के स्थानीय एवं राष्ट्रीय जीवन में बड़ा महत्व हो गया है जैसा पहले कभी नहीं था। इनमें से बहुत से समुदाय समाज की सारी सेवा कर रहे हैं। उन्हें प्रोत्साहन मिलना चाहिए और आर्थिक सहायता भी दी जानी चाहिए। यह भी उचित है कि राज्य की प्रतिनिधित्व-प्रणाली में भी उनका ध्यान रखा जाना चाहिए परन्तु जो सिद्धान्त समुदायों को राज्य के समान मानता है, उनमें कोई सारभूत भेद नहीं मानता, यह बतलाता है कि व्यक्ति को दो या अधिक प्रतिष्ठा हो सकती है, एक राज्य के प्रति और दूसरे समुदायों के प्रति, जो राज्य को समुदायों से आवश्यक-तः से थोड़ा नहीं मानता, जो प्रभुत्व-शक्ति के सिद्धान्त का परित्याग कर राज्य के कार्यों एवं शक्तियों को राज्य तथा समुदायों के बीच बाँट देना चाहता है, वह जाँच के सामने टिक नहीं सकता। इसका परिणाम तो यह होगा कि समाज मध्ययुगीन धर्म-अराजकता स्थिति में पहुँच जायगा, जब प्रभुत्व-शक्ति स्वयं, राज्य, जागोरदारों, जातियों एवं संस्थाओं आदि के बीच विभाजित थी।<sup>२</sup> एक प्रेसिडेंट लेखक का मत है—“यह विचार कि धर्मजीवी-वर्ग अपने लिए राजनीतिक राज्य के अन्तर्गत एक ऐसे आर्थिक राज्य की स्थापना करेगा, जिसमें मजदूरों के लिए मजदूरों का शासन होगा, परन्तु जो आर्थिक जीवन के नियमन के लिए उस राज्य में वस्तुतः स्वतन्त्र होगा”, बड़ा खतरनाक है।<sup>३</sup> यदि इस सिद्धान्त के अनुसार कार्य किया गया तो इससे अनेक अधिकार-क्षेत्र सम्बन्धी विवाद खड़े हो जायेंगे। राज्य की सत्ता को हस्तगत करने में विविध प्रतिद्वंद्वी दलों में संग्राम चलेगा, वह निर्वस हो जायगी और इस प्रकार राज्य में सुखदशा एवं शान्ति को भी बहुत घटका पहुँचेगा। बहुवादी सिद्धान्त के पक्षपातियों ने समुदायों के लिये जो ‘स्वराज्य’ (Autonomy) की माँग की है, उसकी स्वीकृति के कारण ही राज्य के समान एक सर्वोच्च सत्ता की आवश्यकता का और भी अधिक अनुभव होने लगेगा; क्योंकि उक्त समय इन स्वराज्य-भोगी समुदायों के प्रतिनिधाय पारस्परिक मंचर्ष के परिणामों से समाज को तथा उन समुदायों की प्रबन्धक संस्थाओं के अभ्याचार से उनके सदस्यों को रक्षा करने के लिए एक सर्वोच्च सत्ता की आवश्यकता होगी। यह मानना पड़ेगा कि एक प्रमुख सेवा जो राज्य जनता के प्रति करता है, वह है—समाज के विविध वर्गों तथा व्यक्तियों के बीच होने वाले मंचर्ष को रोकना

1391

१. देखिये, Cole : उपर्युक्त तथा Webb : *Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*.
२. इस सिद्धान्त के समर्थकों का कथन है कि मध्ययुगीन श्रेणि-व्यवस्था (Guild System) को फिर से स्थापित करना अच्छा होगा परन्तु इस पर बाकर का मत है कि मध्ययुगीन राज्य आधुनिक राज्य से बहुत भिन्न था और इस कारण मध्ययुगीन राज्य के समुदायों की स्थिति के आधार पर आधुनिक राज्य में समुदायों की स्थिति का समर्थन नहीं किया जा सकता। (Some Great Medieval Thinkers, edited by Hearnshaw, 1923, p. 28).
३. Hobson : “Democracy after War” (1918), p. 181.

घोर पक्ष बन कर उनके विरोधी हितों के बीच सामंजस्य स्थापित करना ।<sup>१</sup>

### निष्कर्ष

यह सत्य है कि कुछ बातों में राज्य के समूहों को इससे धन्य बनाया जा सकता है ।<sup>२</sup> परन्तु यह कहने में प्रतिपाद्योक्ति होगी कि राज्य कतचित् ही चुफा है और अनुभव ने यह सिद्ध कर दिया है कि वह प्राधुनिक जीवन के लिए अपर्याप्त एवं अनुपयुक्त है और इस कारण उसके स्थान पर ऐसे राज्य की प्रतिष्ठा होनी चाहिए जिसमें प्रभुत्व-शक्ति वितरित हो । इस मत को सही सिद्ध करने का भार उन लोगों पर है जो ऐसा परिवर्तन चाहते हैं परन्तु अभी तक उन्हें इसमें सफलता नहीं मिल सकी है ।

## (३) राज्य के साध्य (Ends)

राज्य साध्य है अथवा साधन

राज्य की प्रकृति एवं स्वरूप पर विचार करने के बाद हम यह उसके उद्देश्यों एवं लक्ष्यों पर विचार करना चाहते हैं । इस सम्बन्ध में विभिन्न युगों के विचारकों तथा एक ही युग के विचारकों में भी काफी मतभेद है, यद्यपि यह मतभेद आधारभूत नहीं है । जो लोग राज्य का मूल्य और उसकी आवश्यकता समझते हैं, उनमें अन्तर इसी बात में है कि कुछ लेखकों ने, जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए राज्य की स्थापना हुई थी, उन पर तथा उनके महत्व पर अधिक ध्यान दिया है और दूसरों ने कम ।

प्राचीन लेखकों और विशेषतः ग्रैको रोमन लेखकों के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि वे राज्य की एक साध्य मानते थे, कुछ विशिष्ट लक्ष्यों की पूर्ति का साधन नहीं । इस विचार के अनुसार मानव कार्य-क्षेत्र का शायद ही कोई संग राज्य के हस्तक्षेप के अयोग्य समझा जाता था । यह विचार कि सामूहिक हितों एवं स्वाध्यायों में भिन्न कोई वैयक्तिक हित एवं स्वार्थ हो सकते हैं, उस समय प्रचलित नहीं था । व्यक्तियों के जीवन का नियंत्रण और उनके कार्यों का निर्देश इस प्रकार होता था जहाँ व्यक्ति राज्य के लिए ही पैदा हुए हो । प्राधुनिक जर्मनों की राजनीतिक विचारधारा की यह कहकर प्रालोचना की जाती है कि वह इसी सिद्धांत पर आधारित है । सामान्यतया प्राधुनिक राज्य विज्ञान राज्य की एक सस्था या साधन मानता है, जिसके द्वारा कुछ उद्देश्यों की प्राप्ति हो सकती है, स्वयं एक साध्य नहीं ।<sup>३</sup>

१. फिगिस भी इस आवश्यकता को स्वीकार करता है (Figgis : Churches in the Modern State, p. 90).
२. कोकर (Coker), फॉल्टेट (Follett), एलिस (Ellis) आदि लेखकों का कथन है कि इस मिश्रण के समर्थकों ने समुदायों के बढ़ते हुए महत्व की ओर ध्यान आकषिप्त करके मूल्यवान् सेवा की है ।
३. कुछ प्राधुनिक लेखक राज्य की साध्य मानते हैं । देखिये, (Ritchie : Principles of State Interference, p. 102) उसका कथन है कि चूँकि सर्वोत्तम जीवन राज्य में ही बिताया जा सकता है, इस कारण राज्य केवल साधन नहीं है, वरन् स्वयं एक साध्य है । हेगेल का भी यही मत है । विलोवी (Nature of the State, p. 31.) का मत है कि यह भेद दृष्टिकोण के ऊपर निर्भर है । यदि विपुल वैयक्तिक दृष्टिकोण से देखा जाय तो राज्य सर्वोत्तम जीवन को सम्भव बनाने के लिए साधन मात्र है परन्तु यदि उसे हम व्यक्तियों से



## राज्य के साध्यों पर भेद

राज्य के साध्यों पर विचार करते समय हम उसके मौलिक उद्देश्य तथा विशेष उद्देश्यों में भेद कर सकते हैं। हम उसके अन्तिम लक्ष्य तथा निकटतम लक्ष्य में भी भेद कर सकते हैं। एक जर्मन लेखक होल्डजनडॉर्फ ने राज्य के वास्तविक लक्ष्य तथा आदर्श लक्ष्य में भी भेद किये हैं। उसके अनुसार वास्तविक लक्ष्य से प्रयोजन यह है—प्रथम, राष्ट्रीय सत्ता का विकास; द्वितीय, न्याय तथा कानून की रक्षा; तृतीय, सामाजिक उन्नति तथा जनता की सम्यता की प्रगति। संक्षेप में, राष्ट्रीय सत्ता, न्याय और मानव सम्यता ही राज्य के वास्तविक लक्ष्य हैं। राष्ट्रीय सत्ता प्राथमिक लक्ष्य है और मानव सम्यता का विकास अन्तिम लक्ष्य।

ब्लुण्डर्ली ने उपर्युक्त न्याय-सिद्धान्त (Justice theory) को, जिसके अनुसार राज्य का लक्ष्य मनुष्यों में केवल न्याय की प्रतिष्ठा करना है, संकुचित एवं व्यर्थ माना है और इसी प्रकार दार्शनिक हेगेल के नैतिकता के सिद्धान्त (Theory of morality) को भी व्यर्थ बतलाया है जिसके अनुसार राज्य का लक्ष्य 'नैतिक कानून' की प्राप्ति प्रथम सिद्धि है। होल्डजनडॉर्फ के समान ब्लुण्डर्ली ने 'सामान्य लोक-कल्याण' (General Welfare) के सिद्धान्त को अधिक महत्त्व दिया है, यद्यपि उसने कहा है कि वास्तव में जन-कल्याण की ठीक-ठीक कसौटी क्या है, यह जानना कठिन है। उसने स्वयं भी यह स्वीकार किया है कि यह राज्य के स्वैच्छाचारिता एवं निरंकुशता के अनेक कानों की ठीक बताने तथा राजनीतिक पापों को छिपाने का एक अच्छा साधन है। यह कहना कि राज्य का आधारभूत एवं प्राथमिक लक्ष्य सामान्य लोक-कल्याण है, हमारे प्रश्न का हल नहीं है क्योंकि इससे यह नहीं मालूम होता कि सामान्य लोक-कल्याण क्या है। यह तो ऐसी ही बात है कि नागरिक से कहा जाय कि सदाचार का पालन करना उसका कर्तव्य है परन्तु उसे सदाचार का स्वरूप और उसकी व्याख्या नहीं बतलाई जाय, और न उसे सदाचार का मार्ग ही दिखलाया जाय।

एक दूसरे प्रसिद्ध जर्मन लेखक फॉन मोहल ने सिखा है कि राज्य का लक्ष्य जनता के जीवन-उद्देश्यों का उन्नयन है। बर्गेस नामक अमेरिशन लेखक के अनुसार राज्य के लक्ष्य तीन प्रकार के हैं—प्राथमिक, माध्यमिक तथा अन्तिम। अन्तिम लक्ष्य है—मानवता की पूर्णता, विश्व-सम्यता और विश्व में सदाचार की प्रतिष्ठा। माध्यमिक लक्ष्य है—राष्ट्रीयता की पूर्णता, राष्ट्रीय बुद्धि एवं जीवन का विकास और प्राथमिक लक्ष्य है—शासन प्रणाली तथा नागरिक स्वतन्त्रता की प्रतिष्ठा। ऐतिहासिक क्रम से ये उद्देश्य इस प्रकार हैं—(प्रथम) शासन तथा स्वतन्त्रता का ऐसा संगठन जिससे व्यक्ति को अधिकधिक स्वतन्त्रता प्राप्त होते हुए भी शासन को अधिक से अधिक शक्ति मिल सके। यह सब इन उद्देश्यों से कि (द्वितीय) विभिन्न राज्यों की राष्ट्रीय बुद्धि (genius) विकसित एवं पूर्ण हो सके तथा उनके रोचि-रिवाजों, कानूनों तथा सत्ताओं में व्यक्त हो सकें, जिससे (तृतीय) विश्व की सम्यता का सब ओर से धवलोकन हो सके, वह मान्य हो सके और उसकी सिद्धि हो सके परन्तु यहाँ हमें फिर विचार-प्रान्ति मिलती है। इसमें साध्य तथा साधन दोनों शामिल कर दिये गये हैं। शासन-

---

पृथक् और भिन्नरूप में देखें तो वह स्वयं एक साध्य है। ब्लुण्डर्ली का कथन है कि ये दोनों मत सही हैं और गलत भी। राज्य के दोनों रूप हैं। (Theory of the State, pp 305-307).

प्रणाली को स्थापना को लक्ष्यो की पूर्ति का साधन न मानकर लक्ष्य मानना कठिन है।

दूसरे लेखकों ने भी राज्य के लक्ष्यो के सम्बन्ध में विवेचन किया है। पाँच के अनुसार राज्य का लक्ष्य मानव जाति का हित है। इस पर हकमले का कथन है कि राज्य ॥ लक्ष्यो का इतना सुन्दर और इतना सन्निवृत्त वर्णन उसका समय तक किसी ने भी नहीं किया। प्रस्तु, मानव-जाति की भलाई ऐसी वस्तु है जिसके विषय में ॥ सोर्गो में मतैक्य नहीं है। वह देश, काल एवं परिस्थिति पर निर्भर है। प्रोफेसर रिचो ने अपनी पुस्तक 'Principles of State Interference' में व्यक्ति द्वारा अपने लिए सर्वश्रेष्ठ जीवन की सिद्धि को राज्य का लक्ष्य माना है। जॉन स्टुपर्ट मिल ने राज्य के साध्य की व्याख्या इस प्रकार की है—'शासन का समुचित लक्ष्य तो इस समय मानव जाति द्वारा जो शक्तियाँ एक-दूसरे के विनाश तथा एक-दूसरे द्वारा किये जाने वाले विनाश से अपनी रक्षा करने के प्रयत्न में व्यय हो रही हैं, उनका सहुवयोग करके और प्रकृति की शक्तियों को भौतिक एवं नैतिक भलाई के लिए सहायक बना कर मानवो के सर्वोत्कृष्ट प्रयत्नो तथा प्रतिभा के निष्कम होने से जो हानि हो रही है, उसे कम से कम कर देना है।'

निष्कर्ष

राज्य का मौलिक, प्रारम्भिक एवं तात्कालिक लक्ष्य जनता में शान्ति, व्यवस्था, सुरक्षा एवं न्याय की स्थापना और रक्षा है। जो राज्य इस प्राथमिक लक्ष्य की एक उचित सीमा तक पूर्ति नहीं करता, वह अविद्यमान रहने का अधिकारी नहीं है। द्वितीय, व्यक्तियों की आवश्यकताओं को पूरा करने के साथ ही राज्य को समाज की सामूहिक आवश्यकताओं अर्थात् समुदायो के कल्याण पर भी ध्यान देना चाहिए। सामान्य हितों की उन्नति एवं राष्ट्रीय प्रगति के लिए ऐसे कार्य करने चाहिये जिनकी सामान्य हितों के लिए आवश्यकता हो और जिन्हें नागरिक व्यक्तिगतरूप से अथवा ऐच्छिक समुदायों द्वारा या तो बिलकुल नहीं कर सकते अथवा कुशलतापूर्वक नहीं कर सकते। जब होल्ड-जनरॉफ तथा ब्लुण्डेल्सी ने कहा था कि राज्य के लक्ष्यो में से एक राष्ट्रीय शक्तियों का विकास तथा राष्ट्रीय जीवन की पूर्णता है तो शायद उनका यही आशय था। इसे हम राज्य का द्वितीय ध्येय कह सकते हैं। मानव सम्पत्ता का उत्कर्ष सम्पादन करना राज्य का अन्तिम और सर्वोच्च लक्ष्य समझा जा सकता है। यही जर्मनो का 'सम्पत्ता के मिशन का मिथान्त' (Mission of Civilization Theory) है जिसका होल्डजनरॉफ, स्ट्राइन, वेगनर, ब्लुण्डेल्सी आदि ने बड़े जोरो से समर्थन और प्रतिपादन किया था। इस प्रकार राज्य के तीन लक्ष्य हैं—सर्वप्रथम, व्यक्ति के हित की वृद्धि; द्वितीय, सामाजिक व्यवस्था में व्यक्तियों के सामूहिक हितों की रक्षा एवं प्रगति; तृतीय और अन्तिम, विश्व की प्रगति एवं सम्पत्ता की उन्नति।

मुख्य पाठ्य ग्रन्थ

Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), pp. 175-183, "The Discredited State," *Political Quarterly*, V (1915), pp. 101 ff.

१. देखिये, (Political Economy, Vol. II, p. 603)। स्पिनोजा ने राज्य का लक्ष्य नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा माना है। प्रोफेसर गिडिज के अनुसार राज्य का ध्येय ऐसी स्थितियों की पैदा करना ॥ जिसमें सब नागरिक पूरा एवं स्वास्थ्यपूर्ण जीवन बिता सकें।

२. राज्य ॥ कार्यो का विस्तृत विवरण सत्रहवें अध्याय में दिया जायगा।

- Bluntschli, "Theory of the State," (Oxford translation, 1892), Bk. I.
- Hurgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. I. Bk., I. Chs. 1-4 ; Bk II, Ch. 1.
- Coker, "The Attack Upon State Sovereignty" in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times," (1925), Ch. 3 ; "Technique of the Pluralistic State," *Amer. Pol. Sci. Review*, Vol. XV (1921), pp. 186 ff.
- Cole, "Self-Government in Industry" (1917), Ch. 5 ; "Guild Socialism" (1920), Chs. 1-2
- Ellis, "The Pluralistic State," *Amer. Pol. Sci. Review*, Vol. XIV (1920), pp. 393 ff.
- Figgis, "The Great Leviathan," in "Churches in the Modern State" (1913), Ch. 2.
- Follett, "The New State" (1918), Chs. 28-32.
- Hobson, J. A. "The Conquest of the State," in "Democracy After the War" (1918), Ch. 4
- Jellinek, "Recht des Modernen Staates" (1905), Bk. II, Ch. 5.
- Laski, "A Grammar of Politics" (1925), Ch. 7
- Lindsay, "The State in Recent Political Theory," *Political Quarterly* No. 1 (Feb, 1914), pp. 128 ff.
- MacIver, "Community" (1917), Ch. 2; "The Modern State" (1926), pp. 1-25 and 165 ff.
- Maitland, Introduction to Gierke's "Political Theories of the Middle Ages" (1900), pp. xvii-xxiv.
- Pitamic, "A Treatise on the State" (1929), Ch. 1.
- Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), lects. I-II.
- Sidgwick, "The Elements of Politics" (1897), Ch. 28.
- Willoughby, "The Nature of the State" (1903), Chs. 1-2; "Fundamental Concepts of Public Law" (1925), Chs. 4-7.
-

## राज्य के तत्व एवं गुण

### (१) जनता

जनता की आवश्यकता

पिछले अध्याय में हमने राज्य के सम्बन्ध में दो दृष्टिकोणों में विचार किया है—एक समूर्ण भाव की दृष्टि से और दूसरा एक दृश्यमान मूर्त वस्तु की दृष्टि से। मूर्त वस्तु की दृष्टि से राज्य एक मानव समुदाय है और समूर्ण भाव की दृष्टि से वह एक कानूनी व्यक्ति है। जिस प्रकार एक वस्तु अपने गुणों से अभिन्न नहीं होनी, उसी प्रकार मूर्ति एवं जनता से बना हुआ मूर्त राज्य समूर्ण भाव के रूप में राज्य में भिन्न होना है। एक देश से और उसका सम्बन्ध करने वाले प्रबन्धक-मंडल का उदाहरण लेकर देखिये। ये दोनों भिन्न हैं। इस प्रकार राज्य भौतिक तथा साध्यात्मिक—दो प्रकार के तत्वों के मेल से बना है। ये तत्व निम्न प्रकार हैं—

- (१) मानवों का एक समुदाय;
- (२) एक प्रदेश जिस पर वे स्थायीरूप से निवास करने हों,
- (३) आन्तरिक प्रभुत्व तथा बाहरी नियन्त्रण में मुक्ति;
- (४) राजनीतिक संगठन जिसके द्वारा जनता की सामूहिक इच्छा की अभिव्यक्ति होगी है और उसके अनुसार कार्य सम्पन्न होता है।<sup>१</sup>

इन तत्वों के अनिरीक्त राज्य में कुछ और भी गुण अवश्य लक्षण हैं जिन्हें राज्य के तत्व नहीं मान सकते। राज्य-विज्ञान के विद्वानों का यह भली-भाँति समझ लेना चाहिए कि राज्य और उसके तत्व, ये दोनों भिन्न-भिन्न हैं। तत्वों या इनमें से कुछ को ही राज्य समझ लेना भ्रम है। राज्य न तो जनता है, न मूर्ति है और न सामन ही। राज्य को ही शासन अथवा शासन को राज्य समझने की भूल प्रायः की जाती है। राज्य के अस्तित्व के लिए जनता की भौतिक तत्व की निरपेक्ष आवश्यकता है। जनता के अभाव में राज्य की कल्पना सम्भव नहीं। उसके बिना न तो सामन हो सकते हैं और न सामित।

राज्य के नागरिक और प्रजा

राज्य में विकास करने वाली जनता पर दो दृष्टियों से विचार किया जा सकता है—नागरिक तथा प्रजा। नागरिक के रूप में माँग राज्य के सदस्य होते हैं

१. दुग्वी (Duguit) ने राज्य के छह तत्व बताये हैं। ध्यान से देखने पर मान्य होगा कि वे तत्व नहीं, बल्कि राज्य की विविधताएँ हैं।

घोर उन्हें सदस्यता के अधिकार होते हैं। प्रजा के रूप में राज्य उन्हें प्रादेश देता है और वे उसका पालन करते हैं। रूसो ने जनता का इन्ही दो रूपों में व्यवस्थित किया था।<sup>१</sup> राज्य की सदस्यता के लिए नागरिकता का प्राप्त होना आवश्यक नहीं क्योंकि राज्य में नागरिकों के प्रतिरिक्त घोर भी खोग रहते हैं जो नागरिक नहीं होते परन्तु जिनकी राज्य रक्षा करता है और जो राज्य की सुविधाओं से लाभ भी उठाते हैं। यह प्रत्यक्ष सत्य है कि पूर्ण सदस्यता के लिए नागरिकता की प्राप्ति आवश्यक है। बहुत से राज्य राजनीतिक अधिकारों के लिए हो नहीं, पूर्ण सामाजिक अधिकारों के उपभोग के लिए भी यह रात रखते हैं।

राज्य में जनता की संख्या कितनी हो ?

एक राज्य में कितनी जनता होनी चाहिए ? पूर्वकालीन कुछ लेखकों ने राज्य के प्रतिष्ठित के लिए जनता की संख्या निर्धारित करने का प्रयास किया था और कुछ में तो न्यूनतम और अधिकतम संख्या भी निश्चित की थी। परन्तु का विचार था कि संख्या की एक सीमा होनी चाहिए। उसने स्पष्टरूप से कहा है कि जनता न बहुत अधिक हो और न बहुत कम हो। उसने बतलाया है कि जनता की संख्या इतनी बड़ी हो कि यह स्वाधीन हो सके और यह इतनी छोटी भी हो कि उसकी शासन व्यवस्था ठीक प्रकार से हो सके। इसी प्रकार रूसो की दृष्टि में भी संख्या का महत्व था। उसने लिखा है कि एक राज्य को दो प्रकार से माप सकते हैं, जनसंख्या तथा प्रदेश के विस्तार की दृष्टि से जिन दोनों में एक उचित सम्बन्ध होना चाहिए।

उसका मत था कि प्रदेश इतना बड़ा हो जिसमें जनता का निर्वाह हो सके और प्रदेश में इतने व्यक्ति हो जिनका भरण-पोषण ही सके। उसका स्पष्टतः अभिप्राय यह था कि किसी राज्य में इतने लोग न हो जिनका भरण-पोषण न हो सके। उसने यह स्वीकार किया कि जलवायु तथा भूमि की उर्वरता के भेदों के कारण संख्या एवं प्रदेश के विस्तार का अनुपात निश्चित करना सम्भव नहीं है।<sup>२</sup> प्रत्यक्षतः इस सम्बन्ध में कोई नियम बनाना भी व्यर्थ है। राजकुस ससार में विभिन्न राज्यों की जनसंख्या कुछ सहस्र (जैसे मोनेको तथा सेन मेरिनो) से लेकर करोड़ों तक है। इस सम्बन्ध में यही कहना उचित होगा कि राज्य में जनसंख्या इतनी पर्याप्त होनी चाहिए कि उसका संगठन ठीक प्रकार से काममें रह सके और यह इतनी अधिक नहीं होनी चाहिए कि उस भूमि के समस्त साधनों से भी उसके पालन-पोषण की व्यवस्था ठीक प्रकार न हो सके। दुगु (Duguit) का कथन है कि जनसंख्या इतनी होनी चाहिए कि शासक और शासित में भेद हो सके। इसी प्रकार हॉरियौ (Hauriou) का मत है कि जनसंख्या इतनी होनी चाहिए कि निजी तथा सार्वजनिक कामों में भेद हो सके।<sup>३</sup>

१. देखिये, Social Contract, Bk. I, Ch. 6

२. देखिये, Social Contract, Bk. II, Ch. 10. उसके विचार में १०,००० उचित संख्या थी।

३. देखिये, Droit Administration, p. 7.

## (२) प्रदेश

## प्रदेश की आवश्यकता

राज्य का दूसरा आवश्यक तत्व है—प्रदेश या भूमि जिस पर जनता स्थायी-रूप से निवास करती है और जिसकी सीमा के अन्तर्गत ही राज्य का प्रभुत्व होना है और उसके काम होते हैं। ब्लुन्टशली का मत है कि 'जैसे राज्य का वैयक्तिक आधार जनता है, उसी प्रकार उसका भौतिक आधार भूमि है, जनता उस समय तक राज्य का रूप धारण नहीं कर सकती जब तक उसका कोई निश्चित प्रदेश न हो।'<sup>१</sup> इस बात में राज्य तथा और दूसरे समुदायों में अन्तर है। दूसरी संस्थाओं को प्रदेश की आवश्यकता नहीं है। उनके सदस्य और काम सारे संसार में फैले रह सकते हैं। राज्य एक प्रादेशिक संस्था है, जिसमें एक निश्चित प्रदेश में रहने वाला जनसंख्या ही सम्मिलित होती है। एक प्रदेश में बितनी संस्थाएँ अथवा ऐच्छिक समुदाय हो सकते हैं, इसकी कोई सीमा नहीं है,<sup>२</sup> परन्तु एक प्रदेश में एक ही राज्य हो सकता है। यदि एक ही प्रदेश पर दो या अधिक राज्यों की सत्ता हो तो दोनों में हितों एवं सीमाओं के संघर्ष के कारण युद्ध हुए बिना नहीं रह सकता।

इस सिद्धान्त के कई स्पष्ट अववाद भी हैं। ऐसे प्रदेश भी हैं जिन पर दो राज्यों का प्रभुत्व है। इसके उदाहरण निम्नलिखित हैं। श्लेसविग-होल्स्टीन (Schleswig-Holstein) प्रदेश पर डेन्मार्क तथा प्रुशिया का अधिकार (सन् १८६४-१८६८); बोसनिया तथा हर्जोगोविना पर ऑस्ट्रिया-हंगरी का प्रभुत्व (सन् १८७८-१९०८); हंगरी तथा रूस का सूडान पर प्रभुत्व, ग्रेट-ब्रिटेन तथा फ्रांस का न्यू हेब्रिडीज द्वीप पर प्रभुत्व। इस प्रकार दो राज्यों के प्रभुत्व आधारणतया उन्ही प्रदेशों में स्थापित हुए हैं, जिनमें उन प्रदेशों पर अधिकार के सम्बन्ध में परस्पर ऐसे विवाद खड़े हो गये थे जिनका समाधान नहीं हो सकता था। यह एक प्रकार से अस्थायी समाधान है। इसमें स्थायित्व नहीं है।

दूसरा अववाद यह है कि जिन देशों में संघ प्रणाली है, उनमें दो राज्यों का एक-साथ-राज्य और दूसरे उसके अन्तर्गत सदस्य-राज्य का एक ही प्रदेश पर प्रभुत्व होता है। मध्य के अन्तर्गत जो 'राज्य' होते हैं, वे वास्तव में राज्य नहीं माने जाते, कम से कम पूर्ण अर्थ में तो नहीं माने जाते। वे प्रभुत्व-सत्तापूर्ण राज्य नहीं हैं और इस कारण इन्हें अपनी शक्ति की निश्चित करने की शक्ति नहीं है। इस कारण ऐसे राज्यों में संघर्ष का डर बहुत कम हो जाता है।

इस सम्बन्ध में तीसरा अववाद बाह्य शक्ति की अधिकार-सीमा (Extra-territorial Jurisdiction) के सिद्धान्त का परिणाम है जिसके अनुसार राजदूत विदेश में भी अपने देश के कानून की आधीनता में रहते हैं और जिसके अनुसार कई देशों में (जैसे चीन में) विदेशियों को अपने ही देश के मंत्रियों, राजदूतों अथवा न्यायालयों के

१. देखिये, Theory of the State, p. 231.

२. राष्ट्रसंघ द्वारा सन् १९२१ में प्रकाशित Handbook of International Organisations में अनेकों अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं, समितियों आदि के नाम दिये गये हैं।

समक्ष अपने मामलों की सुनवाई का अधिकार है। इस प्रकार एक ही देश में दो राज्यों का अधिकार होता है।<sup>१</sup>

अन्त में चौथा प्रपवाद यह है कि युद्ध के समय किसी देश पर शत्रु का सैनिक आधिपत्य स्थापित हो जाने पर कानूनी दृष्टि से तो उस देश पर उसी के राज्य का प्रभुत्व रहेगा परन्तु भ्रष्टाचार से उस पर दूसरे राज्य का अधिकार हो जायगा। यह वास्तव में दो राज्यों के प्रभुत्व का उचित उदाहरण नहीं कहा जा सकता, क्योंकि जब तक सैनिक सत्ता का आधिपत्य रहता है, तब तक सेनानायक के आदेशों का ही पालन जनता को करना पड़ता है और उस समय के लिए कानूनी प्रभुत्व स्थगित रहता है। इससे ताजे उदाहरण प्रथम विश्व-युद्ध के समय हमें जर्मनी द्वारा बेलजियम पर, तथा सर्बिया और मॉण्टेनेग्रो पर जर्मनों के मित्रों के आधिपत्य में मिलते हैं। उस समय फ्रेंच सरकार की अनुमति से बेलजियम की सरकार फ्रान्स में हावरे (Havre) नामक स्थान में स्थापित हो गई और वह वही से जितना बन सका, उसना अपना कार्य करती रही। क्या यह बिना प्रदेश के राज्य का उदाहरण था? कानूनी सिद्धान्त के अनुसार बेलजियम राज्य कायम रहा यद्यपि उसकी सरकार देश से निर्वासित हो गई थी और उसकी भूमि पर जर्मनी ने अधिकार जमा लिया था। क्या हावरे तथा हंगलैंड और फ्रान्स में दूसरे स्थान, जहाँ बेलजियम सरकार कार्य करती थी, बेलजियम के प्रदेश, या यों कहिये, एक प्रकार के 'कल्पित' प्रदेश थे? २१ जुलाई सन् १९१८ को हावरे में स्थित एक बेलजियन सैनिक घटान्त ने इस दृष्टि से निर्णय किया था परन्तु १ फरवरी सन् १९१९ को बेलजियन कोर्ट ऑफ कैसेशन (Court of Cassation) ने यह निर्णय रद्द कर दिया और बतलाया कि बेलजियम का प्रदेश साधारण अर्थ में समझा जाना चाहिए। उसमें ये सब स्थान शामिल नहीं हो सकते, जहाँ बेलजियम के सर्वोच्च अधिकारों का प्रयोग हो रहा हो, जैसे हंगलैंड तथा फ्रान्स में वहाँ की सरकारों की स्वीकृति से स्थापित बेलजियम के सैनिक कैंप।<sup>२</sup>

सैनिक न्यायालय का निर्णय उस निषेध-सिद्धान्त (Principle of Exclusivity) के विपरीत था जिसके अनुसार एक निश्चित प्रदेश पर एक ही राज्य का

१. ब्रिटेन आदि के नागरिकों की चीन के हांगकांग आदि प्रदेशों में यह अधिकार था कि उनके मामलों का निर्णय मॉन्टेजी न्यायालयों में हो परन्तु द्वितीय महायुद्ध के बाद ब्रिटिश सरकार ने इस विदीपाधिकार का परित्याग कर दिया है। अब उनके मामलों पर चीनी न्यायालयों में ही विचार होता है। — अनुवादक।
२. द्वितीय-युद्ध की समाप्ति पर पोट्सडाम के निश्चयानुसार जर्मनी पर सोवियत रूस, अमेरिका (संयुक्त राज्य), ब्रिटेन तथा फ्रान्स का अभी तक आधिपत्य रहा। इन चारों राष्ट्रों के सैनिक नायकों की परिषद् वहाँ शासनकार्य करती थी। अब जर्मनी में दो अलग राज्य बन गये हैं। जब तक इस मित्र-निष्पन्न-परिषद् (Four Power Control Council) का जर्मनी में राज्य था, तब तक जर्मनी की कानूनी राजसत्ता अपना कार्य नहीं कर सकती थी।

युद्धकाल में भारत में अमेरिकन सरकार ने अपनी सेनाएँ पूर्वी एशियाई युद्ध के लिये भेजी थी। उन्होंने यहाँ अपने ऑफिस, अस्पताल, बैंक तथा एम्ब्रो-होम भी कायम किये थे परन्तु इससे भारत में दो राज्यों का प्रभुत्व स्थापित नहीं हुआ। — अनुवादक।

अधिकार हो सकता है। यदि यह बात मान ली जाय कि जिन किसी स्थान में, चाहे वह किसी दूसरे राज्य में हो, एक राज्य के अधिकार से कुछ काम होता हो, वह उस राज्य के प्रदेशों का भाग हो जाता है तो उससे यह असम्भव निष्कर्ष निकलेगा कि सारा संसार प्रत्येक राज्य का प्रदेश है, क्योंकि समार में शायद ही कोई भाग ऐसा हो, जहाँ विदेशी नागरिक न हो जिनको रक्षा उनका ही राज्य करता है।<sup>१</sup>

**प्रदेश की आवश्यकता का निषेध**

राज्य-विज्ञान के पूर्वकालीन लेखकों ने प्रदेश को राज्य का एक आवश्यक तत्व माना हो, ऐसा नहीं माना जाता। यह कहा जाता है कि उन्नीसवीं सदी से पूर्व राज्य की जो परिभाषाएँ की गयी हैं, उनमें से किसी ने भी प्रदेश का उल्लेख नहीं किया<sup>२</sup> परन्तु आजकल राज्य-विज्ञान के सभी नवतक तथा अन्तर्राष्ट्रीय विधान के विशेषज्ञ प्रदेश को राज्य का आवश्यक तत्व मानते हैं। परन्तु उनमें भी कुछ लेखक ऐसे हैं जिनोंने प्रदेश को आवश्यक नहीं माना। डॉन अन्तर्राष्ट्रीय विधान का एक सबसे महान् अधिकारी लेखक है। उसने लिखा है—'ऐसा कोई कारण नहीं जान पड़ता कि एक भ्रमणशील जाति या मानव समुदाय अपने आपको एक प्रदेश में स्थायी रूप में रहने वाले समाज की भाँति अन्य समुदायों के साथ व्यवहार के निश्चित नियमों द्वारा बंधा हुआ क्यों न समझे।' परन्तु वह यह भी स्वीकार करता है कि 'प्राधुनिक सम्प्रदाय में कुछ ऐसी परिस्थितियाँ हैं जो प्रभुत्व के साथ भूमि को आवश्यक समझती हैं और जिनके कारण राज्य के लिए एक नियत प्रदेश पर अधिकार एक व्यावहारिक आवश्यकता हो जाती है।' यूजीवी नामक लेखक ने तो यहाँ तक कहा है कि 'राज्य ■ निर्माण में प्रदेश कोई अनिवार्य तत्व नहीं है।' राज्य शासक तथा शासित ■ भेद में बनता है और यह भेद किसी प्रदेश में स्थायीरूप से न बसे हुए समाज में भी हो सकता है।<sup>३</sup> उसका कथन है—'इस भेद की एक नियत प्रदेश में मर्यादा है। प्रदेश से शासन के प्रभावकारी कार्य की भौतिक सीमा निर्धारित हो जाती है और इसी धर्म में प्राधुनिक राज्यों में प्रदेश का महत्व है' परन्तु वह भी स्वीकार करता है कि प्राधुनिक समस्त समाज एवं जातियाँ नियत प्रदेशों पर स्थायीरूप से निवास करती हैं। व्यावहारिक दृष्टि से, और कम से कम राज्य की प्राधुनिक धारणा के अनुसार एक भ्रमणशील जाति, जिसका अपना कोई प्रदेश नहीं, किस प्रकार राज्य बन सकता है? किमस्तीन में स्थायीरूप से बसने के पूर्व यहूदी, रोम साम्राज्य के पतन के बाद इथर-उधर भ्रमण करती हुई जर्मन जातियाँ, उत्तर की ओर जाने हुए दक्षिण अफ्रीका के बोअर लोग अपने नेताओं के नेतृत्व में एवं अनुशासन में रहे होने परन्तु ऐसा नहीं कहा जा सकता कि वे राज्य थे। यह माना जा सकता है कि वे राज्य-निर्माण के पथ पर थे परन्तु जब तक वे एक निश्चित प्रदेश पर स्थायीरूप से निवास न करने लगते, राज्य नहीं कहला सकते थे। 'स्टेट' का शाब्दिक अर्थ ही स्थायी निवास का द्योतक है।

१. इस सम्बन्ध में अमेरिका के प्रमोडिष्ट कूलिज का कथन ध्यान देने योग्य है। उसने २५ अप्रैल मन् १९२७ को कहा था कि एक नागरिक का शरीर और उसकी सम्पत्ति देश ■ बाहर भी राज्य के अधिकार-क्षेत्र का भाग है (New York Times, April 27).

२. जेसिनेक का कथन है कि क्लूबर (Klüber) पहला लेखक था जिमने सन् १८१७ ■ राज्य की परिभाषा में भूमि अथवा प्रदेश का समावेश किया।



इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि किसी राज्य का प्रदेश सटा हुआ एवं मिला हुआ हो सकता है या भौगोलिक दृष्टि से कटा हुआ एवं विभाजित भी हो सकता है, जैसे ग्रेट-ब्रिटेन का, जिसका कुछ भाग उन उपनिवेशों से बना हुआ है जो समुद्र द्वारा पृथक् हो गये हैं। जर्मन राज्य का प्रदेश भी दो भागों में विभाजित है जिनके मध्य में पोलिश भूमिद्वारा (Corridor) है।<sup>१</sup> राज्य ऐसे भी हो सकते हैं जो चारों ओर से दूसरे राज्यों से पूर्णरूपेण घिरे हुए हों। इटली में सान मेरिनो नामक राज्य इसी प्रकार का है। इसी प्रकार एक राज्य के भाग भी दूसरे राज्य के अन्दर हो सकते हैं। दो गणराज्यों पहले ऐसे उदाहरण अनेक थे और अब भी मिल सकते हैं।

**प्रदेश—एक अधिकार-सीमा के रूप में**

प्रदेश का कानूनी महत्त्व दो रूपों में दिखाई देता है। प्रथम, राज्य की अनुमति के बिना कोई दूसरी सत्ता उसके प्रदेश में शासन नहीं कर सकती। दूसरे रूप में, राज्य के सभी पुरुषों एवं वस्तुओं पर राज्य का अधिकार होता है। इस बात का हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं कि राज्य तथा अन्य समुदायों एवं संस्थाओं में मुख्य अन्तर यह है कि राज्य के पास प्रभुत्व-शक्ति होती है जो अन्य संस्थाओं के पास नहीं होती। आधुनिक प्रभुत्व-शक्ति की भावना प्रादेशिक है, वैयक्तिक नहीं। प्रभुत्व-शक्ति का उपयोग प्रदेश से सम्बन्धित है और उसका प्रयोग राज्य की सीमा के अन्तर्गत ही किया जा सकता है। किसी राज्य के जलवायु अपने राज्य की सीमा के बाहर बसे जाने पर भी कानून की कल्पना से राज्य की सीमा के अन्तर्गत माने जाते हैं।

यह सर्वथा सत्य है कि अनेक देशों में, विशेषतः यूरोप के देशों में, जहाँ वैयक्तिक अधिकार—सीमा (Personal Jurisdiction) का सिद्धान्त माना जाता है, राज्य का अधिकार उन नागरिकों पर भी माना जाता है जो विदेशों में हों और जिन्हें स्वदेश वापस आने पर विदेशों में किये गए अपराधों के लिए दण्ड दिया जाता है। इस अर्थ में यह कहा जा सकता है कि इस वैयक्तिक अधिकार सीमा के सिद्धान्त को मानने वाले राज्यों की अधिकार-सीमा समस्त संसार में है परन्तु वास्तव में इसका प्रयोग राज्य की अपनी सीमा के भीतर ही किया जा सकता है। विदेशों से उन नागरिकों को वह न गिरफ्तार कर सकता है और न राज्य के कानून ही उन पर लागू किये जा सकते हैं।

इस प्रकार प्रदेश राज्य की आदेश देने तथा नियन्त्रण करने की शक्ति के प्रयोग के लिए एक अनिवार्य आधार है। जनता के समान प्रदेश राज्य के प्रभुत्व का विषय नहीं माना जा सकता। कुछ जर्मन तथा क्रॉयव लेखकों का मत है कि राज्य भूमि पर भी उसी प्रकार अपनी प्रभुत्व-शक्ति का प्रयोग करता है, जिस प्रकार जनता पर। परन्तु जेलिनेक ने इस मत का खण्डन किया है और उसकी राय ठीक है। उसका कहना है कि राज्य की प्रभुत्व-शक्ति का प्रदेश पर प्रयोग उस प्रदेश में रहने वाली जनता द्वारा ही हो सकता है। राज्य मनुष्यों को ही आदेश दे सकता है, भूमि

१. यह स्थिति द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व थी। भारत उप-महाद्वीप के अन्तर्गत पाकिस्तान का प्रदेश भी भारतीय संघ के पूर्वी पंजाब, संयुक्त प्रान्त, बिहार तथा पश्चिमी बंगाल के कारण सटा मिला हुआ नहीं है। पूर्वी बंगाल और पश्चिमी पंजाब में एक हजार मील का अन्तर है।

—अनुवादक।

इन्कार नहीं किया और न उसने इस सिद्धान्त की निन्दा ही की। उसने स्पष्टतया इस बात को नहीं माना कि ग्रेट-ब्रिटेन ने अपनी सीमा में स्थित समुद्र में मछली मारने की अनुमति देने में कोई सार्वभौम अधिकार (Sovereign right) दे दिया था। उसने यह स्वीकार भी किया कि अधिकार देने वाले राज्य की प्रभुत्व-शक्ति को कम करने के प्रयत्न में बन्धन अब मान्य नहीं रहा।<sup>१</sup>

सन् १९२० में राष्ट्रसंघ की कौंसिल ने कानून-विशेषज्ञों का एक कमिशन अलैंड द्वीपों (Aland Islands) के विवाद का निर्णय करने के लिए नियुक्त किया था। इस कमिशन ने अन्तर्राष्ट्रीय बन्धन के सिद्धान्त को उस सीमा तक स्वीकार नहीं किया, जहाँ तक उनके अनुसार अधिकार देने वाले राज्य की प्रभुत्व शक्ति में कमी होनी है और उसने स्पष्ट घोषणा की कि इस प्रयत्न में बन्धन का अस्तित्व मामाग्यतया मान्य नहीं है।<sup>२</sup>

यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय बन्धन के सिद्धान्त के विरुद्ध एक लोकमत है जो इस सिद्धान्त को प्राधुनिक प्रभुत्व-भावना के विरुद्ध मानता है, फिर भी बन्धन तो बना ही हुआ है। इस सत्य को कोई भी अस्वीकार नहीं कर सकता कि जो राज्य अपने प्रदेश में दूसरे राज्य को अधिकार देता है, उसकी राज्य अधिकार-सीमा पर अवश्य प्रतिबन्ध लग जाता है, हम उस सीमा को चाहे प्रभुत्व-शक्ति बहे या कुछ और। अन्तर्राष्ट्रीय बन्धन के ताजा उदाहरण हमें उन प्रतिबन्धों में मिलते हैं जो सन् १९१६ की शांति-सन्धि के अनुसार कुछ राज्यों के पक्ष में जर्मनी तथा ऑस्ट्रिया पर लगाये गये थे, जैसे पोलैण्ड को जर्मनी के प्रदेश में होकर हेंजिग जाने-घाने के लिए मार्ग दिया था। फ्रान्स को राइन नदी के दाहिने तट पर कुछ इमारतें खड़ी करने तथा मार्ग का अधिकार दिया गया था। बेकोस्लोवाकिया को ६६ वर्षों के लिए हेमबर्ग तथा स्टेटिन के बन्दरगाहों के कुछ स्वतन्त्र भागों का खुर्शी के उद्देश्य से प्रयोग करने का अधिकार दिया गया था। उसे ऑस्ट्रिया के रेल पथ पर रेलें चलाने तथा ऑस्ट्रिया की भूमि पर केवल अपने ही काम के लिए टेलीफोन तथा तार खड़ करने का अधिकार भी दिया गया था। उन सभी राज्यों को, जिनकी जर्मनी के साथ सन्धि थी, कील नहर का समानता के आधार पर प्रयोग करने का अधिकार था। इसके साथ ही जर्मनी को पूर्व को और अलग स्थित अपने प्रदेश तक पहुँचने के लिए पोलैण्ड में होकर रेल-मार्ग मिल गया था। इन तथा इसी प्रकार की अन्य व्यवस्थाओं से, जिन्हें चाहे अन्तर्राष्ट्रीय बन्धन मानें या न मानें, राज्यों ने प्रादेशिक प्रभुत्व पर प्रतिबन्ध तो लगते ही हैं।

राज्य के चेतनात्मक तत्त्व के रूप में प्रदेश का सिद्धान्त

जब हम प्रदेश की राज्य का एक प्रमुख तत्व मानते हैं, तब हमारे मन में राज्य की कल्पना एक भौतिक रगूल वस्तु के रूप में होती है। कुछ जर्मन लेखक आ राज्य का एक कानूनी व्यक्तित्व मानते हैं, यहाँ तक मानते हैं कि प्रदेश उस कानूनी

१. इस पंचायत के निर्णय के लिए देखिये, Scott, 'The Hague Court Reports' (1916), pp. 146 ff., पृष्ठ १५८-१६१ विशेषकर देखिये। और भी देखिये, Columbia Law Review (1911) में Lansing, 'The North Atlantic Coast Fisheries Case.'

२. कमिशन की रिपोर्टों के लिए देखिये, Journal Officiel de la Societe des nations, Supp. Special No. 3, October, 1920.

व्यक्तित्व का भी एक प्रधान तत्व है। यह सिद्धान्त राज्य के चेतनात्मक तत्व के रूप में प्रदेश के सिद्धान्त (Theory of territory as a subjective element of the state) के नाम से प्रख्यात है। जेलिनेक ने इस सिद्धान्त को स्वीकार किया है और उसका विवरण से विवेचन किया है परन्तु सभी ने उसका प्रबल विरोध किया है। वह केवल राज्य के कानूनी व्यक्तित्व को ही अस्वीकार नहीं करता। उसकी दृष्टि में इस सिद्धान्त के, यदि उसे स्वीकार कर भी लिया जाय, ऐसे परिणाम होंगे जो सर्वथा अमान्य हैं और जो वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार के प्रतिरूप हैं। इस सिद्धान्त का एक प्रतिकूल यह है कि राष्ट्रीय प्रदेश को न हस्तान्तरित किया जा सकता है और न उसका विभाजन ही किया जा सकता है। इस मत को फ्रांस के नातिवादियों ने सन् १७९१ के तथा अन्य विधानों में स्वीकार किया था। यदि प्रदेश राज्य-व्यक्ति का एक तत्व है तो उसके व्यक्तित्व का नाश किये बिना उसके प्रदेश का विभाजन नहीं किया जा सकता परन्तु सत्य तो यह है कि वास्तव में सन् १८७१ में फ्रांस के प्रदेश का एक भाग हस्तान्तरित किया गया था और दूसरे राज्यों के प्रदेश भी हस्तान्तरित किये गये हैं। इसलिये इस सिद्धान्त का अकाव्य ऐतिहासिक तथ्यों से सामंजस्य स्थापित नहीं होता।

यद्यपि सभी यह मिथ्य करने में बहुत आगे बढ़ गया है कि राज्य का कानूनी व्यक्तित्व नहीं होता। उनका यह मत सर्वथा सत्य है कि प्रदेश राज्य के व्यक्तित्व का तत्व नहीं माना जा सकता। यह मानना उनका ही पुक्ति-मंगल होगा जितना यह मानना कि एक उस संसृष्ट संस्था (Corporate body) का एक विधायक अंग है, जो उसकी स्वामिनी है तथा उसका संचालन करती है। एक दूसरे प्रसिद्ध फ्रांसीसी लेखक मासबर्ग ने जेलिनेक के सिद्धान्त का समर्थन किया है। उसका कथन है—'प्रदेश ऐसी वस्तु नहीं है जो कानूनी राज्य-व्यक्ति के बाहर हो और जिस पर उस व्यक्ति का गूनाधिक उसी प्रकार स्वाम्य होगा, जैसा एक व्यक्ति का अपनी वैयक्तिक सम्पत्ति पर होता है; किन्तु वह तो राज्य के कानूनी व्यक्ति का एक विधायक तत्व है, अर्थात् उसके अस्तित्व (Being) का तत्व है उसकी सम्पत्ति (Having) का नहीं और फलतः वह उसके व्यक्तित्व तक वा तत्व है, और इस अर्थ में प्रदेश राज्य-व्यक्तित्व का विधायक एक अमिष अंग है। उसके अभाव में राज्य-व्यक्तित्व की कल्पना तक नहीं की जा सकती।'

### प्रदेश की व्याख्या—अधोभूमि और तटीय (Marginal) समुद्र

राज्य के प्रदेश से तात्पर्य केवल उस भूमि से ही नहीं है जिस पर राज्य के अधिकार का प्रयोग होता है, प्रत्युत उस भूमि में स्थिति जलाशयों, झीलों, सरिताओं

१. जेलिनेक ने यह कहकर इस सिद्धान्त का ऐतिहासिक तथ्यों से सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न किया है कि उपर्युक्त उदाहरणों में भूमि नहीं दी गई थी परन्तु उस भूमि पर रहने वाले लोगों के ऊपर शासन करने का अधिकार दिया गया था। जेलिनेक के तर्क का ओटियस ने भी समर्थन किया है। उसका कथन है कि जब जनता एक राज्य द्वारा दूसरे राज्यों को सौंप दी जाती है तो जो वस्तु सौंप दी जाती है, वह लोगों के ऊपर शासन करने का अधिकार है, स्वयं लोग नहीं। देखिये, Coker, 'Readings in Political Philosophy,' p. 273.

तथा तटीय समुद्र घोर उसके ऊपर स्थिति आकाश में भी है। इस प्रकार प्रदेश भौमिक, जलीय, सामुद्रिक तथा आकाशोय होता है या हो सकता है। भौमिक प्रदेश के घनत्व में जबल भूमि को ऊपरी सतह हो नही प्रत्युत नीचे असोमित गहराई तक की भूमि भी आ जाती है। भूमि के भीतरी भाग पर राज्य के अधिकार का महत्व अधभौमिक रेल, टेलिग्राफ तथा मुरंग आदि बनाने तथा खानों से खनिज द्रव्य निकालने के सम्बन्ध में प्रकट होता है। प्रदेश के तटवर्ती समुद्र के कितने भाग पर राज्य का अधिकार होना है, इस सम्बन्ध में विद्वानों में बड़ा मतभेद है। राष्ट्रमण्डल ने इस सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय समझौते की आवश्यकता को स्वीकार किया था और सन् १९२५ में अन्तर्राष्ट्रीय कानून निर्माण करने वाले कानून विशेषज्ञों की कमिटी ने इस विषय को उस सूची में स्थान भी दिया था, जिसके सम्बन्ध में शोध ही अन्तर्राष्ट्रीय समझौते की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में सामान्यतया यह नियम प्रचलित है कि राज्य के सामुद्रिक प्रदेश की सीमा समुद्रतट की निम्नतम जलसीमा से तीन मील की दूरी तक होनी है परन्तु अनेक राज्य युद्ध-काल में अपनी तटस्थता की रक्षा के लिये पुनः तथा मालगुजारी सम्बन्धी कानूनों को अमल में लाने, मछलियों की रक्षा तथा मूंगा-मीनी आदि निकालने के लिए अपने प्रदेश की सीमा इससे कहीं अधिक आगे तक मानने हैं। इस प्रकार के कार्यों के लिए अधिकार-सीमा के प्रयोग को दूसरे राज्यों ने प्रायः मान लिया है परन्तु इस कारण से राज्यों के बीच कई झगड़े हुए हैं। प्रथम विश्वयुद्ध के समय अपनी तटस्थता की रक्षा के हेतु नॉर्वे, स्वीडन तथा यूक्रेन के तीन भोज की दूरी में अधिकार-सीमा मानने में ब्रिटेन तथा जर्मनी ने इन्कार कर दिया था। यह मानना पड़ेगा कि राज्यों में अपनी प्रादेशिक सीमा समुद्र में तीन मील की अधिक बढ़ाने की प्रवृत्ति पाई जाती है। समुद्र के अन्दर तट से तीन मील की दूरी तक राज्य का जो अधिकार माना जाता है, उसके स्वरूप पर भी बड़ा विवाद हुआ है। वह प्रमुख का अधिकार है या केवल अधिकार-सीमा ही है, इन विषय में बड़ा मतभेद है।

### प्रदेश का उपरिवर्ती आकाश

हवाई यातायात तथा रेडियो आदि में जो विकास हुआ है, उसके कारण आकाश मार्ग का प्रयोग व्यापार, वेतार के तार तथा हवाई युद्धों के लिए होने लगा है। इन कारणों से आकाश के ऊपर अधिकार की सीमा तथा उसके स्वरूप के प्रश्न का महत्व बहुत बढ़ गया है। इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों ने बड़ा विचार किया है, बड़ी मात्रा में साहित्य की रचना की है, अनेक मित्रान्ती का प्रतिपादन किया है और अनेक मुझाव रहे हैं। अब यह स्वीकार कर लिया गया है कि अघोवर्ती राज्य का अपने ऊपर के आकाश पर भी पूर्ण प्रमुख एवं अधिकार होता है। सन् १९१९ के शान्ति-सम्मेलन में अन्तर्राष्ट्रीय हवाई समझौते (International Air Convention) के द्वारा राज्य के इस अधिकार को स्वीकार कर लिया गया। उसकी प्रथम धारा के अनुसार समझौते में भाग लेने वाला 'प्रत्येक राज्य यह स्वीकार करता है कि प्रत्येक राज्य के प्रदेश के ऊपर के आकाश तथा तट से तीन मील की दूरी तक के समुद्र के ऊपर के आकाश पर उसका पूर्ण प्रभुत्व है।' उसकी दूसरी धारा के अनुसार प्रत्येक राज्य दूसरे राज्यों की शान्ति काल में अपनी अधिकार-सीमा में आकाश-मार्ग के निष्कण्ट प्रयोग के लिए अनुमति देने का वचन देता है परन्तु इस धारा पर कि वे राज्य समझौते के समय स्थिर की हुई शर्तों का पालन करें। इस समझौते की २८ राज्यों ने स्वीकार कर लिया है। जब तक उसे सभी राज्य स्वीकार न कर लें तब

तक वह अन्तर्राष्ट्रीय विधान का नियम नहीं माना जा सकता। इस निश्चय की भी कड़ी आलोचना की गयी है क्योंकि इससे राज्यों को अपने आकाश पर जितना अधिक अधिकार मिल गया है, उससे अन्तर्राष्ट्रीय हवाई यातायात की स्वतन्त्रता में बड़ी बाधा पड़ती है। आज स्थिति यह है कि कोई भी राज्य अपने राज्य के आकाश-मार्ग से किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई यातायात को रोक सकता है और यदि वह निष्कपट यातायात के लिए अनुमति देता भी है तो वह यातायात का मार्ग निश्चित कर सकता है। यदि पड़ोसी राज्य नागरिक हवाई यातायात के लिए अपने आकाश-मार्ग को सुविधा न दें तो अमेरिका जैसे चारों ओर से घिरे देश तो हवाई जहाजों द्वारा दूसरे देशों से सम्पर्क स्थापित करने से वंचित रह जायेंगे और जिन देशों के तट पर समुद्र है, उन्हें अपने हवाई जहाजों के लिए समुद्री मार्गों का अनुसरण करना पड़ेगा।

### प्राकृतिक सीमाओं तथा सामुद्रिक विकास का सिद्धान्त

राज्यों के प्रदेशों के सम्बन्ध में विचार करते समय उनकी सीमाओं के सम्बन्ध में भी, विशेषकर कृत्रिम सीमाओं की कमजोरियों तथा प्राकृतिक सीमाओं के महत्व पर, विचार करना उचित है। यह कहा जाता है कि प्रत्येक राज्य को, यदि मिल सके तो नदी घाटी पर्यन्त जैसी अपनी एक प्राकृतिक सीमा का अधिकार है जो युद्ध-काल में सुरक्षित सीमा का काम दे सके। यद्यपि यह कभी स्वीकार नहीं किया गया कि जिस राज्य की इस प्रकार की कोई प्राकृतिक सीमा न हो, उसे प्रत्येक दूसरे राज्य के प्रदेश पर अधिकार जमा कर ऐसी सीमा बना लेने का अधिकार है, तथापि शान्ति-सम्मेलनों में राष्ट्रों की सीमाओं का पुनर्निर्धारण करते समय सामरिक महत्व की सीमाओं पर कभी-कभी ध्यान दिया गया है। इसी विचार से प्रथम विश्व-युद्ध के बाद शान्ति संधि के समय इटली को अमेरिका के प्रदेश, दक्षिणी टिरोल, पर अधिकार दे दिया गया था, यद्यपि इस प्रदेश में जर्मनों की आबादी अधिक थी।

इसी प्रकार यह भी कहा जाता है कि जो राज्य चारों ओर में दूसरे राज्यों से घिरे हुए हैं, उन्हें समुद्र तक पहुँचने के लिए द्वार प्राप्त करने का प्राकृतिक अधिकार है। यह दावा इस सन्देहपूर्ण तर्क पर आधारित है कि समुद्रों में प्रत्येक राज्य को निर्बन्ध जहाजरानों का अधिकार है। अतः जिन राज्यों की समुद्र तक पहुँच नहीं है, उन्हें भी इस अधिकार का उपयोग करने के लिए समुद्र तक पहुँचने के लिए द्वार मिलना चाहिये। प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व समुद्र तक इस प्रकार की पहुँच का न होना सुविधा की पुरानी शिकायत थी। राष्ट्रपति विल्सन ने १८ जनवरी सन् १९१८ को अमेरिकन कांग्रेस में अपने चौदह सिद्धान्तों की व्याख्या करते हुए कहा था कि 'सुविधा की समुद्र तक पहुँचने की सुविधा मिलनी चाहिये।' शान्ति-सम्मेलन (सन् १९२०) में दूसरे देशों ने भी इसी प्रकार की गारंटी रखी थी और कुछ देशों में वे स्वीकार कर ली गयी थी। इस प्रकार पोर्लैंड की ईजिय के स्वतन्त्र नगर में कुछ अधिकार दे दिये गये जिसने उसकी समुद्र तक पहुँच हो सके, बल्गेरिया को ईजियन सागर में और एल्व नदी का अन्तर्राष्ट्रीयकरण करके बेकोस्तोवाकिया की उत्तरी सागर में विकास का मार्ग दिया गया। इसी उद्देश्य से मेसल की जर्मनी से लेकर लिथुएनिया को दे दिया गया। फिर भी यूरोप में अनेक और दक्षिणी अमेरिका में एक ऐसा राज्य है जिसकी समुद्र तक पहुँच नहीं है। यदि उन्हें समुद्र तक पहुँच मिल सके तो इससे उन्हें बड़ा लाभ हो परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय विधान के अन्तर्गत इसे एक अधिकार के रूप में

स्वीकार नहीं किया जा सकता। फाशिल (Fauchille) ने कहा है कि यदि सामुद्रिक निवास की आवश्यकता के सिद्धान्तों को मान लिया जाय तो संसार के नकशे को बदलना पड़गा।

### आवश्यक प्रादेशिक क्षेत्र का विस्तार

जिस प्रकार जनसंख्या के सम्बन्ध में कोई विशेष नियम नहीं बनाया जा सकता, उसी प्रकार प्रदेश के विस्तार के सम्बन्ध में भी कोई नियम बनाना सम्भव नहीं है। वर्तमान समय में हमें संसार में सेन मेरिनो, मोनेको जैसे कुछ ही वर्गमील के विस्तार वाले छोटे छोटे राज्यों से लेकर चीन, ब्रिट-ब्रिटेन, रूस, अमेरिका का संयुक्त राज्य जैसे बड़े-बड़े साम्राज्य मिलने हैं, जिनका क्षेत्रफल सातों वर्ग मील है। एतः जैमा ब्लु टुडो ने कहा है—ऐसा कोई नियम बनाने का प्रयत्न करना कि एक राज्य का कम से कम और अधिक से अधिक विस्तार हो, निरर्थक होगा।<sup>१</sup> मध्य काल में राज्यों का विस्तार छोटा होता था। कोई डेढ़ सौ वर्ष पहले तक यूरोप में ४०० राज्य थे। मध्य-युग में बहुत से नगर, यहाँ तक कि धार्मिक मस्थाएँ भी, देशों में छोटे-छोटे राज्य के रूप में थे। उन्नीसवीं सदी के आरम्भ में जो प्रदेश प्राजक्ल जमनी के अधीन हैं, वह ३०० छोटे-छोटे राज्यों में विभाजित था। वर्तमान इटली में भी अनेक छोटे राज्य तथा प्रजातन्त्र थे। दूसरे राज्य भी इसी प्रकार विभाजित थे।

प्राचीन समय में सिद्धान्त एवं प्रयोग में छोटे राज्यों का ही प्रचार था। प्लेटो ने एक स्वस्थ मनुष्य के शरीर और एक सामान्य राज्य के आकार में समानता का चित्र खींचा था।<sup>२</sup> अरस्तु ने भी छोटे राज्यों को ही ठीक समझा था।<sup>३</sup> अठारहवीं सदी के राजनीतिक लेखक भी साधारणतया बड़े विशाल राज्यों के विरोधी थे। प्लेटो के अनुसार हमों का भी यह बयान था कि प्रकृति ने जिस प्रकार मनुष्य के बदन तथा उसकी ऊँचाई की एक सीमा रक्की है, उसी प्रकार एक मुख्यवस्थित राज्य के विस्तार की भी मर्यादा रक्की है। इसलिए वह न तो इतना अधिक बड़ा होना चाहिए कि उसका समुचित रीति में प्रबन्ध न हो सके और न इतना अधिक छोटा ही कि वह अपने आपकी भूमिमान न सके। विशाल राज्यों में दूरस्थ प्रदेशों का शासन प्रबन्ध भली-भाँति नहीं हो सकता। केन्द्र से दूर हटे भागों में कानूनों का पालन भी समुचित ढंग में नहीं होता और वहाँ की जनता में दूरी के कारण सम्पर्क कम होने से राज्य के प्रति भक्ति भी कम होती है। इसी का बयान था कि सामाजिक बन्धन को जितना बढ़ाया जाता है, वह उतना ही कमजोर हो जाता है। उसके विचार में छोटा राज्य बड़े राज्य की अपेक्षा अधिक नितिशाली होता है। उसका यह भी मत था कि राज्य के विस्तार और उसके निये उपयुक्त शासन-प्रणाली में बड़ा सम्बन्ध है। वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा था कि बड़े राज्य एकतन्त्र शासन के, मध्य कोटि के राज्य कुलीन सन्त्र के तथा छोटे राज्य जनतन्त्र के उपयुक्त होते हैं।<sup>४</sup>

हमों की भाँति मॉन्टेस्क्यू का भी यह मत था कि राज्य का विस्तार तथा उसके उपयुक्त शासन-प्रणाली में बड़ा सम्बन्ध है। उनका यह दृढ़ विचार था कि

१. देखिए, Bluntschli, 'Theory of the State', p. 237.
२. देखिए, Plato, 'Laws', Bk V, p. 737.
३. देखिए, Aristotle, 'Politics', Bk. IV, Ch. 4.
४. देखिए, Rousseau, 'Social Contract', Bk. II, Chs. 6, 8.

छोटे राज्यों में गणतन्त्र शासन; मध्य कोटि के राज्यों में एबतन्त्र शासन और बड़े राज्यों में निरंकुश शासन अधिक उपयुक्त होता है।<sup>१</sup>

मोंटेस्क्यू के समान टॉकविल का भी विचार था कि बड़े राज्यों के लिए गण-तन्त्र प्रणाली (Republican form of Government) उपयुक्त नहीं है। उसने कहा कि 'विश्व के इतिहास में एक भी ऐसा उदाहरण नहीं मिलेगा कि किसी बड़े राज्य ने एक सभ्य अर्थे तब गणतन्त्र शासन-प्रणाली को कायम रखा हो। यह विश्वास के साथ कहा जा सकता है कि बड़े गणतन्त्रों का अस्तित्व छोटे गणतन्त्रों को अपेक्षा अधिक खतरे में रहना है। प्रदेश का विस्तार बढ़ने के साथ वे सभी भावनाएँ बढ़े वेग से प्रसारित होती हैं जो गणतन्त्रात्मक सम्पादा के लिए घातक हैं परन्तु उनके गौरव की रक्षा करने वाले मनुष्य उसी अनुपात में विकसित नहीं होते।'<sup>२</sup>

इसी की तरह जॉन स्टुवर्ट मिल ने भी बड़े प्रदेशों के समुचित शासन की कठिनाईयों पर जोर दिया है। उसका मन था कि देश के विस्तार की एक सीमा है, जहाँ तक उसका समुचित रीति से शासन हो सकता है या एक केन्द्र-स्थान में सुविधापूर्ण निरीक्षण हो सकता है। इस प्रकार शासित अनेक विनाश देर हैं परन्तु वे, कम से कम उनके सुदूर प्रान्त, कुप्रबन्ध के कारण बड़ी कष्टाजनक स्थिति में हैं। जैसा शासन उन सुदूर प्रान्तों का इस दशा में हो रहा है, उनसे प्रबन्ध शासन-प्रबन्ध वहाँ के लोग स्वयं कर सकते हैं, यदि वे विलक्षण हो प्रसन्न न हो।<sup>३</sup>

जो लोग यह मानते हैं कि विनाश राज्यों में गणतन्त्र बनव नहीं सकता, उनके विरुद्ध एक प्रसिद्ध लेखक का कथन है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थापना ने यह सिद्ध कर दिया है कि बड़े प्राचुरिक राज्य भी गणतन्त्र प्रणाली को अपना सकते हैं।<sup>४</sup> ग्रेट-ब्रिटेन ने जिस सफलता के साथ अपने विनाश साम्राज्य का शासन किया है, उससे यह सिद्धान्त स्पष्टित हो जाता है कि बड़े राज्यों का सुप्रबन्ध नहीं हो सकता। इस सम्बन्ध में जो विपरीत विचार प्रकट किये गये हैं, वे अचिरात में उस समय के हैं जब रेल-पथ, तार-वैतार, दूतगामी जहाज जैसी यातायात की सुविधाएँ प्राप्त जैसी नहीं थी और उनके अभाव के कारण केन्द्रीय सरकार अपने दूरस्थ प्रदेशों से समुचित रीति में सम्पर्क स्थापित नहीं कर सकती थी। उस युग में विकेन्द्रीकरण, संघ शासन तथा स्थानीय स्वराज्य के सिद्धान्तों का भी अधिक ज्ञान नहीं था। यातायात के दीर्घगामी साधनों और सघनवाद (Federalism) तथा स्थानीय स्वराज्य के विकास ने उपमानी सदी में बड़े राज्यों में शासन-प्रबन्ध की कठिनाईयों को दूर कर

१. देखिए, Montesquieu, 'The Spirit of the Laws' (1748), Bk. VIII, Chs. 16-20.
२. देखिए, De Tocqueville, 'Democracy in America', Vol. I, p. 170। टॉकविल ने यह भी कहा था कि विनाश साम्राज्यों से बढ़कर मनुष्य के कल्याण तथा उसकी स्वतन्त्रता का विरोध करने वाली कोई दूसरी वस्तु नहीं है। यदि संसार में केवल छोटे-छोटे राज्य ही हों तो मानव समाज अधिक सुखी एवं स्वतन्त्र रह सकेगा (Vol. I, P. 171)।
३. देखिए, Mill, 'Representative Government', Ch. 17।
४. देखिए, Fisher, 'The Republican Tradition in Europe' (1911), p. 67.

दिया है। उपर्युक्त विरोधी विचार तत्कालीन परिस्थिति में बहुत कुछ भंग तक ठीक होये।

### छोटे राज्यों के महत्व का निषेध

प्रथम विश्वयुद्ध में जर्मनों द्वारा छोटे राज्यों के अधिकारों की उल्लंघना तथा ट्रीट्स्के एवं अन्य जर्मन लेखकों द्वारा छोटे राज्यों की तिरस्कारपूर्ण धालोचना के कारण इस विषय पर विवाद धारम्भ हो गया कि मानव सभ्यता के विकास में छोटे तथा बड़े राज्यों का क्या सापेक्ष मूल्य है। ट्रीट्स्के ने अपनी जर्मन पुस्तक 'पॉलिटिक्स' (Politics) में, जो प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व प्रकाशित हुई थी, यह घोषणा की कि बड़े राज्य श्रेष्ठतर हैं। बार-बार उसने यह दोहराया कि 'राज्य सत्ता है'; सत्ता का अभाव 'पवित्रात्मा (Holy Ghost) के विरुद्ध पाप है'। 'यह स्पष्ट है कि वास्तव में शक्ति-सम्पन्न राज्य ही हमारी भावना के अनुकूल हैं।' छोटे राज्यों की कल्पना उनकी दुर्बलता के कारण हास्यप्रद है। दुर्बलता स्वयं निम्ननीय है क्योंकि वह शक्ति का स्वाग बनाती है। छोटे राज्यों में 'उस वास्तविक भावना का पोषण किया जाता है जो राज्य की परीक्षा उन दैत्यों से करती है जिसे वह सगाता है।' इस प्रकार उनमें भौतिकवाद अपना प्रभाव जमा लेता है, जिसका नागरिकों पर बड़ा बुरा प्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त छोटे राज्यों में न्याय की क्षमता बिल्कुल नहीं होती जो बड़े राज्यों में होती है। इससे भी अधिक महत्व की बात तो यह है कि वे 'सफलता की प्राप्ति से मुझ नहीं कर सकते।' उसने कहा कि बड़े राज्यों की प्राथमिक श्रेष्ठता स्पष्ट है। वे प्राथमिक सफलता का बड़ी सफलता के साथ निवारण कर सकते हैं। संसार के प्रति उनके नागरिकों का दृष्टिकोण अधिक स्वतन्त्र एवं उदार होता है। बड़े राज्यों में छोटे की अपेक्षा संस्कृति का विकास अधिक सरलता से होता है। उनमें कला एवं विज्ञान की भी प्रगति अधिक होती है। केवल बड़े राज्यों में ही 'उस सच्चे राष्ट्रीय गौरव का जागरण हो सकता है जो राष्ट्र की नैतिक श्रेष्ठता का प्रमाण है।' बड़े राज्य छोटे राज्य की अपेक्षा बौद्धिक संस्कृति के विकास के लिए अधिक उपयुक्त होते हैं।<sup>१</sup>

छोटे राज्यों के विषय में ट्रीट्स्के ने जो कुछ लिखा है, उसमें कुछ मर्यादित प्रश्न हैं परन्तु उसमें प्रतिशयोक्ति अधिक है और उसने जिस तिरस्कारपूर्ण ढंग से छोटे राज्यों का वर्णन किया, उससे उसके विचारों का कई लोगों ने तीव्र विरोध किया। इस जर्मन लेखक से पूर्व एक अंग्रेजी लेखक लॉर्ड एक्टन ने भी छोटे राष्ट्रों के सम्बन्ध में इसी प्रकार का मत प्रकट किया था परन्तु उसकी धालोचना इतनी बहुत नहीं थी और अधिक युतिसंगत थी। लॉर्ड एक्टन ने कहा—'छोटे राज्यों की प्रवृत्ति अपने

१. सन् १७८८ में अमेरिका के संयुक्त राज्य के विधान पर जो विचार दूपा था, उसमें कहा गया था कि मनुष्य का विस्तार इतना बड़ा है और उसके विभिन्न भागों की परिस्थितियाँ इतनी भिन्न हैं कि सारे देश के लिए एक सामान्य शासन-प्रबन्ध नहीं हो सकता। देखिए, 'Federalist' No. १। मेडिसन का मत था कि लोगों की जो धारणा है कि गणतन्त्रीय शासन केवल छोटे-छोटे राज्यों में ही हो सकता है, वह इस कारण है कि वे प्रजातन्त्र (Democracy) तथा गणतन्त्रीय शासन (Republican Government) का भेद समझने में गड़बड़ करते हैं। देखिए, 'Federalist,' No. १४.

२. देखिए, Trietschke, Politics, Vol. I, pp. 32-41.



नागरिकों को दूसरे राज्यों के सम्पर्क से अलग रखने तथा उनके विचारों को मंकुचिन् एवं पंगु बना देने की है। ऐसे छोटे दायरे में लोकमत अपनी स्वाधीनता तथा पवित्रता को कायम नहीं रख सकता और जो सहर बड़े राज्यों में से प्रवाहित होती है, उससे छोटे राज्य स्तब्ध हो जाते हैं। मध्ययुगीन समाजों की भाँति ये छोटे राज्य बड़े राज्यों में स्व-शासन एवं विभाजन को प्रोत्साहन देकर एक उद्देश्य को पूरा करते हैं परन्तु वे समाज की प्रकृति में बाधक हैं जो एक ही शासन के अन्तर्गत विभिन्न जातिओं के मिश्रण पर निर्भर रहती हैं। सन् १८०३ में एक जर्मन लेखक रेट्ज़ेल (Ratzel) ने भी छोटे राज्यों की इस आधार पर निन्दा की थी कि वे वैज्ञानिक नियमों, मुख्यकर विकास के नियम, के विरुद्ध हैं। अतः बड़े राज्यों के विरुद्ध संघर्ष में उनका पराभाव हो आया, बड़े राज्य उन्हें अपने में मिला लेंगे। उसने बतलाया कि इतिहास से प्रकट होता है कि राज्य तीन व्यवस्थाओं में से होकर विकसित होता है, प्रथम व्यवस्था है—ग्राम-राज्य की, दूसरी है—नगर राज्य की और तीसरी है—देश-राज्य की। जिस प्रकार प्रथम दो प्रकार के राज्य विलीन हो गये, वैसे ही छोटे छोटे राज्यों का विलीन होना प्रवश्यम्भावी है।

यह स्वीकार कर लेना चाहिए कि बड़े राज्यों को छोटे राज्यों की अपेक्षा अधिक लाभ प्राप्त है। एक ऊँचे स्तर पर राष्ट्रीय जीवन बिटाने, सम्पत्ता के भौतिक रूपों को विकसित करने तथा बाहरी आक्रमण से अपनी रक्षा करने के साधन छोटे राज्यों की अपेक्षा उनके पास बहुत अधिक होने का सम्भावना है।

जैना एक्टन और ट्रोट्स्के ने बतलाया है, यह भी सत्य है कि नागरिक के दृष्टिकोण तथा राष्ट्रीय गौरव का, जो एक विशाल राज्य की सहायता से विकसित होता है, सांस्कृतिक एवं नैतिक मूल्य है। एक महाद्वीप में अनेक छोटे राज्यों के होने से उनके बीच शान्ति रखने की समस्या भी अधिक जटिल हो जाती है। अन्य बातों के समान होने हुए जितने ही कम स्वतन्त्र राज्य एक-दूसरे से पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित करेंगे, उनके सम्बन्ध तथा उनकी पारस्परिक समस्याएँ उतनी ही कम पेचीदा होंगी। उनके मध्य शान्ति-भंग के प्रश्न पैदा होने की सम्भावना भी कम होगी तथा उनके बीच कानून का शासन स्थापित करने की सम्भावना अधिक होगी।<sup>१</sup> इस मत के समर्थकों की कमी नहीं है कि हान में योरोप में छोटे-छोटे राज्यों की संख्या जो इतनी बड़ा हो गई है, उससे अन्तर्राष्ट्रीय संघर्ष एवं युद्ध तक होने की सम्भावना बढ गई है, यद्यपि यह बात भी निस्सन्देह ठीक है कि असन्तुष्ट उपराष्ट्रों (Nationalities) की राजनैतिक आकांक्षाओं की सन्तुष्ट कर देने के कारण आन्तरिक कलह की सम्भावना कम भी हो गई है।

### छोटे राज्यों का समर्थन

छोटे राज्यों के विरोध में जो कुछ भी कहा गया, उसके बावजूद भी यह स्वीकार

१. देखिए, Greenwood, 'The Nature of Nationality', 'The Political Quarterly', Feb., 1915, p. 92; Round Table, Dec., 1914 (pp. 61-62) के 'Nationalism and Liberty' शीर्षक वाले लेख में भी तुलना कीजिए जिसमें लेखक ने कहा है कि अनेक छोटे-छोटे राज्यों का अस्तित्व योरोप के निवासियों में सामान्य एकमत स्थापित करने में सबसे अधिक बाधक है। छोटे राज्यों की संख्या कम होने से अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में बहुत गुंथार हो जायगा।

करना पड़ेगा कि उनमें से कुछ ने मानव सभ्यता के विकास में एक बड़ी सीमा तक योग दिया है । <sup>१</sup> उन्होंने बड़े राज्यों की अपेक्षा कला, साहित्य, विज्ञान आदि के विकास में अधिक योग दिया है । राज्य की शक्ति का माप उसके प्रदेश ■ विस्तार, भयवा सेना एवं नौसेना की शक्ति अथवा उसकी विजयों से नहीं किया जा सकता; उसकी प्रगति परस तो यह देखकर की जा सकती है कि उसने साहित्य, कला, विज्ञान आदि से मानवता की प्रगति एवं सभ्यता के विकास में क्या योग दिया है और उसने सामाजिक एवं राजनीतिक क्षेत्रों में क्या सुधार किये हैं । ब्लुण्डेस्ली ने कहा है कि रोम साम्राज्य के सामने यूनान के नगर राज्य नगण्य थे परन्तु सत्तार के इतिहास में रोम के साथ ही साथ एपेन्स का भी स्थान है । <sup>२</sup> ग्रेट-ब्रिटेन, फ्रांस और जर्मनी के देश उस तथा चीन के सामने मानचित्र पर छोटे-छोटे जिलों जैसे प्रतीत होते हैं परन्तु यदि धन्य किसी दृष्टि से देखा जाय तो वे उन देशों से कहीं अधिक शक्तिशाली राज्य हैं । जिन छोटे राज्यों ने मानव सभ्यता की प्रगति तथा विकास में बड़े राज्यों की अपेक्षा कहीं अधिक भाग लिया है, उनमें वेल्जिलम, डेनमार्क, नीदरलैंड तथा स्विटजरलैंड उल्लेखनीय हैं ।

### (३) राज्य के अन्य तत्त्व तथा गुण

#### शासन की आवश्यकता

एक निश्चित प्रदेश पर जनता के निवास करने से यह आवश्यक नहीं कि वह राज्य बन जाय । राज्य कहलाने के लिए उसका राजनीतिक संगठन होना परम आवश्यक है । उसका अपना शासन अथवा सरकार होनी चाहिये जिसके द्वारा वह अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति कर सके और उसे चरितार्थ भी कर सके । शासन एक साधन अथवा यन्त्र है जिसके द्वारा सामान्य नीतियों का निर्धारण तथा सामान्य हितों

१. कोम्टे (Comte) ने रेट्जेल के विपरीत छोटे-छोटे राज्यों का समर्थन किया है । उनमें कहा है कि यदि विकास की दृष्टि से देखा जाय तो प्रकट होगा कि मानव समाजों की प्रगति बड़े राज्यों से छोटे राज्यों की ओर हुई है । ग्रीक काल के मेसोपोटामिया, रोमन, अरब, कैरोलिजियन, मंगोलियन, स्पेनिश और तुर्की साम्राज्य नष्ट हो गये और उनके स्थान पर छोटे-छोटे राज्य स्थापित हो गये ।
२. देखिये, Bluntschli, 'Theory of the State,' p. 237. डॉक्टर एच० ए० एल० फिशर ने भी 'The Value of Small States' ■ छोटे राज्यों का जोरदार समर्थन किया है । उसने बताया है कि सभ्यता की उन्नति में छोटे राज्यों ने बड़ा बहुमूल्य योग दिया है, जैसे थोल्ड टेस्टामेण्ट, होमरिक काव्य, एटिक एव एलिजाबेथन नाटक तथा इटालियन रिनेसा की कला छोटे राज्यों की देन है । ब्यूएल (Buel, 'International Relations,' p. 22) ने कहा है कि हिमास्पनीज, दक्षिण अमेरिका के पैंडा करने वाले छोटे राष्ट्र ही थे और डेनमार्क जैसे छोटे देश ने अमेरिका के समुत्त राज्य जैसे विशाल देश के बराबर ही साठ नौबत पारितोषिक प्राप्त किये हैं । लॉर्ड वाइम ने भी कहा है कि प्रजातन्त्र की उत्पत्ति छोटे राज्यों में ही हुई है । प्रसन्न जनमानस किम प्रकार काम करता है, यह भी छोटे राज्यों में ठीक तरह से मापलूम किया जा सकता है । युद्ध तथा युद्ध के भय ने छोटे राज्यों की नष्ट कर दिया है । यदि यह भय मिट जाय तो समय पाकर छोटे राज्य फिर से बन जायेंगे (Modern Democracies, Vol. II, p. 444) ।

की वृद्धि और सामान्य कार्यों का नियमन प्रथम प्रबन्ध किया जाता है। शासन के बिना जनता का प्रजा भगवत्तत्त्व तथा धरातक जनसमूह के रूप में ही होनी जो सामूहिक-रूप से कोई कार्य करने में प्रसक्त रहेगा। किसी विशेष प्रकार की सरकार आवश्यक नहीं है। सरकार साधारण और सरल प्रकार की हो सकती है जिसमें थोड़े से विभाग और राज-कर्मचारी हों; इसके विपरीत सरकार का एक जटिल संगठन हो सकता है जिनमें बहुत से विभाग तथा राज-कर्मचारियों का एक विशाल दल हो; परन्तु सरकार का संगठन इस प्रकार का होना चाहिये कि उसके पास अपनी मत्ता के प्रयोग तथा अपने प्रादेशों का शासन करने के लिए पर्याप्त साधन हों, अथवा वह आन्तरिक शांति एवं व्यवस्था कायम न रख सकेगी और न वह अन्तर्राष्ट्रीय कर्तव्यों का पालन ही कर सकेगी जिसका पालन उसे राष्ट्र-परिवार की सदस्यता की हैमिबत में करना आवश्यक होता है।

**वैदेशिक नियन्त्रण से स्वतन्त्रता—**

एक निश्चित प्रदेश में स्थायी रूप से नियाम करने हुए तथा अपना शासन-प्रबंध करने हुए भी एक जन-समूह राज्य का रूप धारण नहीं कर सकता। वह बाहरी नियन्त्रण में स्वतन्त्र प्रथम समस्त स्वतन्त्र होना चाहिये। यदि वह किसी दूसरे राज्य के अधीन है जो उसकी शक्ति पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध लगा सकता है, उसके कार्यों का नियमन कर सकता है और उस पर शासन कर सकता है तो वह राज्य नहीं कहला सकता, वह केवल उस दूसरे राज्य का एक अंग होगा। यदि वह नियन्त्रण सामान्य के लिए हो प्रथम केवल वैदेशिक नीति के सम्बन्ध में हो तो वास्तवी दृष्टि में नहीं तो व्यावहारिक दृष्टि में तो वह राज्य कहा ही जा सकता है। इस प्रकार कनाडा, फ्रान्स, लिसा आदि ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के महान् स्वराज्य-भागी उप-निवेश (डोमिनियम) इस अर्थ में राज्य कहे जा सकते हैं। इन उपनिवेशों ने अपने देश की शासनपद्धति के निर्धारण तथा अपने शासन-प्रबंध में पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त कर ली है। इन ब्रिटिश उपनिवेशों को अपने विनूदेश—ब्रिटेन—के साथ ही समानता के दर्जे पर अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त हो गया है। वे राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं और इस प्रकार ब्रिटेन के बराबर ही उनका पद है और कम से कम कनाडा को अपने हितों के सम्बन्ध में विदेशों से सम्झौते करने और दूसरे देशों में अपने राजदूत रखने का अधिकार है। धारमिश स्वतन्त्र राज्य एक ब्रिटिश उप-निवेश ही है, जिसने हाल ही में एक पूर्ण स्वतन्त्र राज्य का दर्जा प्राप्त कर लिया है। पहले यह ग्रेट-ब्रिटेन तथा फ्रायलैंड का केवल एक अंग था। अब उसने कनाडा के बराबर पद प्राप्त कर लिया है और बानिबटन में उसका अपना राजदूत भी है।

इसी प्रकार यह भी कहा जा सकता है कि सुरक्षित संरक्षित राज्य (Protected States) जो केवल वैदेशिक नीति में रक्षक राज्य के अधीन होते हैं, पूर्ण स्वतन्त्र होते हुए भी राज्य माने जा सकते हैं।

- १ 'घायर' ने ब्रिटेन से स्वाधीनता प्राप्त करने में कनाडा से भी घटकर संघर्ष किया है। अब वह स्वतन्त्र प्रजातन्त्र (Independent Republic) है। वह वैदेशिक नीति में भी पूर्ण स्वतन्त्र है। द्वितीय विश्वयुद्ध में सब ब्रिटिश उपनिवेश ब्रिटेन के साथ युद्ध में सम्मिलित हुए परन्तु 'घायर' तटस्थ ही रहा यद्यपि उसका ब्रिटिश ताज में सम्बन्ध बना हुआ था। परन्तु हाल ही में घायर प्रजा-तन्त्र के प्रधान-मंत्री ने ताज से भी सम्बन्ध तोड़ दिया है। —प्रनुवादक।

## आन्तरिक प्रभुत्व

राज्य के अस्तित्व के लिए आन्तरिक प्रभुत्व-शक्ति भी अत्यन्त आवश्यक मानी जानी है, अर्थात् राज्य में ऐसा कोई व्यक्ति, परिपद या समुदाय होना चाहिए जिसे राज्य के अन्तर्गत समस्त व्यक्तियों एवं वस्तुओं पर सर्वोच्च और अनिवार्य एवं अमर्यादित नियन्त्रण की कानूनी सत्ता प्राप्त हो। इसी सत्ता से राज्य तथा दूसरी मानव समस्याओं में भेद प्रकट होता है; राज्य को छोड़कर दूसरी किसी मानव समस्या में यह सत्ता नहीं होती। इस आवश्यक सिद्धान्त से सम्बद्ध राज्य की दो अन्य विशेषताएँ—व्यापकता (All-Comprehensiveness) तथा वर्जनशीलता (Exclusiveness) भी हैं। प्रथम विशेषता का स्पष्ट अर्थ यह है कि राज्यान्तर्गत सभी व्यक्तियाँ तथा पदार्थों पर, उन व्यक्तियों एवं पदार्थों को छोड़ जिनके सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय सिद्धान्तों की दृष्टि में किसी राज्य के साथ किया हुए समझौते अथवा अन्तर्राष्ट्रीय विधान के अनुसार राज्य-अधिकार-सीमा का परित्याग कर दिया गया है, राज्य का प्रभुत्व होता है। इन अर्थवादों को छोड़कर राज्य का प्रभुत्व सभी व्यक्तियों पर होता है और प्रभुत्व का प्राधुनिक सिद्धान्त के अनुसार राज्य के प्रदेश के अन्तर्गत कोई राज्य-विहीन व्यक्ति अर्थात् ऐसे व्यक्ति नहीं रहे, जिनके या राज्य का अधिकार में मुक्त हो। यदि राज्य का अपनी प्रजा के अधिक भाग पर प्रभुत्व न रहे तो राज्य का ही अन्त हो जायगा; उसके टुकड़े हो जायेंगे, या कोई दूसरा राज्य उस पर विजय प्राप्त कर उसे अपने में शामिल कर लेगा।

दूसरी विशेषता का अभिप्राय यह है कि राज्य में केवल सरकार को ही शासन का एकाधिकार है अर्थात् एक प्रदेश में, एक ही जनता पर एक ही राज्य हो सकता है। किसी दूसरे राज्य को उस राज्य का अन्तर्गत कोई अधिकार नहीं होता, न वह किसी समुदाय या संगठन को, चाहे वह स्थानीय हो या विदेशी, ऐसा करने देता है। एक राज्य के अन्तर्गत दूसरे राज्य की सत्ता (Imperium in imperio) प्राधुनिक राज्य में सहन नहीं की जा सकती। राज्य अपनी सुविधा अथवा उपयोगिता की दृष्टि से शासन-सत्ता का विभाजन केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों के बीच कर सकता है। ऐसी अवस्था में दोनों प्रकार की सरकारें एक ही प्रदेश में साथ-साथ रहेंगी परन्तु इनका अर्थ यह नहीं है कि एक ही प्रदेश में दो राज्य हैं।<sup>१</sup>

## स्थायित्व का तत्त्व

राज्य की दूसरी विशेषता है—स्थायित्व। इसका अर्थ यह है कि जनता एक बार राज्य के रूप में संगठित हो जाने पर सदैव किसी राज्य-संगठन के अधीन रहती है। यदि राज्य में विजय अथवा पराजय या अन्य किसी कारण से कुछ प्रदेश मिल जायें या कम हो जायें तो इससे राज्य के कानूनी अस्तित्व पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि यदि एक राज्य दूसरे राज्य में मिल जाय अथवा विजय के फलस्वरूप मिला लिया जाय या कुछ राज्य उसे आपस में बाँट लें तो उस पर भी उस राज्य का अस्तित्व कायम रहेगा। इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण

१. जिस सामान्य सिद्धान्त का यहाँ निरूपण किया गया है, उसका अर्थवाद, जेना ऊपर बतलाया अर्थ है, एक ही प्रदेश पर दो राज्यों के सम्मिलित अधिकार (Condominium) में मिलता है, जैसे एंग्लो-इजिप्शियन सूडान पर ग्रेट-ब्रिटेन तथा इजिप्त दोनों का सम्मिलित शासन है।

मिलते हैं। ऐसी दशा में केवल प्रभुत्व-शक्ति एक राज्य से दूसरे राज्य के पास चली जाती है, जनता राज्य में ही रहती है, चाहे वह कोई दूसरा राज्य हो हो। इससे प्रजाजता पैदा नहीं होती। इस धर्म में राज्य स्थायी है।

**राज्य की अविच्छिन्नता—राज्य उत्तराधिकार**

यही बात उस समय होती है, जब राज्य के भयवा उसकी सरकार के रूप में प्रायः परिवर्तन हो जाता है। सरकार के रूप में प्रायः परिवर्तन होता रहता है। एकतन्त्र राज्य गणतन्त्र के रूप में या गणतन्त्र राज्य एकतन्त्र राज्य के रूप में परिवर्तित हो जाते हैं, स्वच्छन्द शासन के स्थान पर वैधानिक शासन स्थापित हो जाता है, प्रथवा वैधानिक शासन का स्थान स्वच्छन्द शासन में सेता है, राज्य-वंश बदल जाते हैं, पुराने शासकों का स्थान नवीन वैधानिक शासन-पद्धतियों में लेती है। परन्तु सामान्यतया इन परिवर्तनों से राज्य की एकरूपता या उसके अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। यह सिद्धान्त राज्य की अविच्छिन्नता का सिद्धान्त (Principle of Continuity of State) के नाम से प्रसिद्ध है, और इसी सिद्धान्त से एक दूसरे सिद्धान्त की व्युत्पत्ति होती है जो राज्य-उत्तराधिकार का सिद्धान्त (Principle of State Succession) कहलाता है। इस सिद्धान्त के अनुसार जब प्रभुत्व-शक्ति एक राज्य द्वारा दूसरे राज्य को सौंपी जाती है, या एक शासन के स्थान पर दूसरा शासन स्थापित होता है, तब वह नया राज्य या शासन पुराने राज्य या शासन की सम्पत्ति, राज्य-कोष तथा ऋण आदि का उत्तराधिकार प्राप्त करता है। पुराने राज्य के ऋण भयवा दायित्व को स्वीकार करने में नवीन राज्य बाध्य है प्रथवा नहीं, इस सम्बन्ध में काफी मतभेद है। ब्रिटिश हाईकोर्ट की किंग्स बेंच ने एक प्रसिद्ध मामले में यह निर्णय दिया था कि जब तक पुराने राज्य या शासन और उत्तराधिकारी राज्य या शासन के बीच कोई स्पष्ट समझौता न हो, तब तक उत्तराधिकारी राज्य पुराने राज्य के ऋण प्रथवा दायित्व को स्वीकार या अस्वीकार करने में स्वतन्त्र है। अमेरिकन न्यायालयों ने भी कुछ इकरारनामों के सम्बन्ध में इस प्रकार के दायित्व को स्वीकार नहीं किया। ब्रिटिश न्यायालय के इस निर्णय के बावजूद भी ब्रिटिश सरकार तथा दूसरे राज्यों ने नये राज्यों का उत्तराधिकार प्राप्त करते समय उन ऋणों तथा इकरारनामों के दायित्वों को स्वीकार किया है जो पुराने राज्यों द्वारा किये गये थे या तब किये गये थे, विशेषकर उस स्थिति में जब इकरारनामों सार्वजनिक हित में किये गये थे या वे उन उत्तराधिकारी राज्यों की नीति के विरुद्ध नहीं थे। यह सर्वविदित है कि रूस की सोवियत सरकार के बहार-सरकार तथा केरेन्स्की सरकार द्वारा लिये गये ऋणों को भुदा करने से इन्कार कर देने के कारण ही अमेरिकन सरकार ने सोवियत रूस की सरकार को रूस की कानूनी सरकार स्वीकार नहीं किया था। शान्ति-सन्धियों, राज्य के प्रदेशों को मिलाने के लिए की हुई सन्धियों तथा राज्य के प्रदेशों के विभाजन के सम्बन्ध में किये हुए समझौतों में प्रायः मिलाये

1. उदाहरणार्थ, फ्रान्स में महान् राज्य-क्रान्ति के समय में तथा उसके बाद अनेक परिवर्तन हुए। राज्यवंश पदच्युत कर दिया गया और एक प्रजातन्त्र स्थापित हुआ, फिर नेपोलियन का साम्राज्य थाया, उसके बाद फिर राजा का एकतन्त्र शासन स्थापित हुआ, फिर प्रजातन्त्र की स्थापना हुई, उसका स्थान फिर साम्राज्य ने लिया और अन्त में फिर प्रजातन्त्र बना परन्तु इससे राज्य की अविच्छिन्नता में कोई फर्क नहीं आया। फ्रान्स का राज्य बना ही रहा।

जाने वाले राज्य के सार्वजनिक ऋणों तथा दायित्वों को स्वीकार करने की व्यवस्था की जाती है।

**राज्यों की समानता**

राज्य का एक दूसरा गुण, अधिकार अथवा मिद्वान्त, जिसका अन्तर्राष्ट्रीय विधान के लेखकों ने उल्लेख किया है, राज्यों की परस्पर समानता। ओपेनहीम (Oppenheim) का कथन है कि राष्ट्र-परिवार के समस्त सदस्य-राज्यों की अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि में अपरिवर्तनीय समानता उन्हें अपने अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व से प्राप्त हुई है। राज्यों में उनके विस्तार, जनसंख्या, शक्ति, सम्पत्ति, सम्पत्ति आदि के सम्बन्ध में विशेषताएँ होते हुए भी वे अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तियों की हैसियत से समान हैं।<sup>१</sup>

दुर्भाग्य से इस शब्द का कई वर्षों में प्रयोग किये जाने के कारण बड़ी विचार-भ्रान्ति पैदा हो गयी है। कुछ विद्वानों ने इसका यह अर्थ ग्रहण किया है कि सबको कानून की समान रक्षा का या कानून के सामने समानता का अधिकार है, दूसरी ने इसका अर्थ समझा है—अधिकारों की समानता अथवा अधिकार प्राप्ति के लिए समान धर्मता। अधिकांश लेखक राजनीतिक समानता तथा कानूनी समानता के भेद को नहीं समझते। राज्यों की राजनीतिक समानता का अर्थ है—अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों एवं परिषदों में अपना मत प्रकट करने का समान अधिकार और राज्यों का कानूनी समानता में आशय है—यह एवं प्रतिष्ठा की समानता तथा समान रूप से कानून की रक्षा का अधिकार। जो राज्यों की समानता के समर्थक हैं, वे यह मानते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों का निर्णय करते समय प्रत्येक राज्य को एक और केवल एक मत देने का अधिकार हो। प्रत्येक मत का समान मूल्य हो और निर्णय सर्व-सम्पत्ति में हो।<sup>२</sup> सन् १९०७ में दूसरी हेग कान्फ्रेंस के समय छोटे राज्यों ने केवल कानून की समान रक्षा ही नहीं, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में समान मत और यहाँ तक कि अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में समानता का आधार पर समान प्रतिनिधित्व की भी माँग की थी। यह सम्मेलन एक पचासवीं न्यायालय (Court of Arbitral Justice) स्थापित करने के पक्ष में था परन्तु छोटे राज्य इस न्यायालय में बड़े राज्यों के बराबर प्रतिनिधित्व चाहते थे। इसलिए यह न्यायालय स्थापित न हो सका।

राज्यों की समानता का सिद्धान्त पुफेंडोर्फ (Pufendorf) जैसे बठारहवीं शताब्दी के विद्वान् नैसर्गिक कानून के प्रतिपादकों के सिद्धान्तों के आधार पर लड़ा किया गया है। इस लेखक का कहना है कि जिस प्रकार मनुष्य प्राकृतिक अवस्था में रहते थे, उसी प्रकार स्वतन्त्र राज्य भी पारस्परिक सम्बन्ध की दृष्टि से प्राकृतिक अवस्था में रहते थे वे व उसी प्रकार स्वतन्त्र राज्य भी पारस्परिक सम्बन्ध की दृष्टि से प्राकृतिक अवस्था ही में हैं, क्योंकि उनके ऊपर कोई शक्ति ऐसी नहीं है जो उन पर नियन्त्रण रख सके। अपनी प्राकृतिक अवस्था में सब मानव समान हैं। इसी प्रकार अपनी प्राकृतिक अवस्था में सब राज्य भी समान हैं।<sup>३</sup>

१. देखिये, Oppenheim, 'International Law' (1920), Vol. I, p. 196.

२. देखिए, उपर्युक्त Vol. I, Part II, Ch. I.

३. देखिये, Dickinson, 'The Equality of States in International Law', Chs. 1-2, डिकिन्सन ने इस उपमा का अर्थ लिये है। प्रायः कहा जाता है

## समानता के सिद्धान्त की समालोचना

राज्यों की समानता के विषय ■ जहाँ तक उसका जन्म की दृष्टि में समानता एवं समान रक्षा में सम्बन्ध है, तब तो भी अतुल्य नहीं है। परन्तु हम दावे का कि सब राज्यों को अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों तथा सम्बन्धों में समान मत एवं समान प्रतिनिधित्व का अधिकार है, पिछले कुछ वर्षों में बड़ा घोर विरोध हुआ है। मध्य तो यह है कि यह सिद्धान्त या दावा केवल एक जन्मोत्पत्ति से अधिक कोई महत्त्व नहीं रखता। सन् १९१६ की सान्ति-परिषद् में व्यावहारिक दृष्टि से हम सिद्धान्त की सम्प्रेषित हो गयी तथाकि पास सभी महत्त्वपूर्ण निर्णय अन्तर्गत राज्यों की प्रतिनिधित्व द्वारा ही किये गये। जब राष्ट्रमंडल की नींव की रचना की गयी, तब भी उस समानता के सिद्धान्त की उपेक्षा की गयी।<sup>१</sup>

यह सिद्धान्त बहुत महत्त्व के अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार के अनुगमन को प्रोत्साहित करता है। बहुत वर्षों से यूरोप के अन्तर्गत राज्य सामान्य योरोपीय हितों के कारण पर आपसी प्रभाव डालते रहे हैं। छोटे राज्यों की अनुमति प्राप्त किये बिना ही यूरोप के एक बड़े राज्यों से बड़े राज्यों का निर्माण किया, यूरोप राजव्यवस्थापन बिना सामान्य हितों की धीरे-धीरे किया, सीमाएँ निर्धारित की, दूसरे राज्यों के कारणों में हस्तक्षेप किया और सामान्यता के दोषों के सामने से रक्षा निरक्षर (Justice) तथा समानता के अधिकारों का उपयोग करने रहे हैं। इन विधियों के कारण लॉरेन्स (L. J. Lawrence) जैसे विद्वानों का मत है कि यूरोप में बड़े राज्यों की प्रधानता की एक सार्वभौमिक विधान का एक विश्व सिद्धान्त स्वीकार कर लेना चाहिये, मध्य राज्यों की समानता का सिद्धान्त मर चुका है और उसे प्रत्यक्ष स्वीकार करना चाहिये।<sup>२</sup> विश्व में सान्ति एवं सहयोग स्थापित करने तथा सामान्य हितों के सम्बन्ध में निम्न बिन्दु के संगठन में यह समानता का सिद्धान्त अन्तर्गत रखा है। इन प्रकार यह गुण 'महान् राजनीतिक सत्य' बन गया है। प्रिन्सटन विश्वविद्यालय के प्रोफेसर वाउम ने ठीक ही कहा है—'यदि राष्ट्र अपने नीति, योद्धा एवं धार्मिक प्रभाव में समान नहीं हैं, यदि वे अन्तर्राष्ट्रीय हितों के सम्बन्ध में समान नहीं हैं, यदि उनका जन्म की रचना, उनकी व्यवस्था और उनके कार्य में असमान करने में समान मत नहीं है, यदि सान्ति में समानता का दावा विश्व-संगठन के मार्ग

कि इन सिद्धान्त का प्रतिपादन करने वाला प्रोटिपस (Prototypes) था। इति-ममन में प्रोटिपस की इन दोषावस्था में भी सम्बन्ध है।

१. राष्ट्रमंडल के बाद संयुक्त राष्ट्रमंडल की स्थापना सन् १९४५ में की गयी। इसका निर्माण करते समय भी सब राष्ट्रों की समानता के सिद्धान्त की उपेक्षा की गयी। सुरक्षा-परिषद् (Security Council) में पाँच महान् राष्ट्रों—अमेरिका, ब्रिटेन, रूस, फ्रांस तथा चीन को स्थायी संस्था का अधिकार दिया गया। छोटे राज्यों की केवल तीन वर्ष के लिये चुनने की व्यवस्था की गयी। महत्त्वपूर्ण कार्य का निश्चय मुद्रा परिवर्तन में ही किया जाता है। —संयुक्त।

२. देखिये, 'F. J. Lawrence, 'Laws on International Law,' pp. 209, 232.

३. देखिये, Baker, 'The Doctrine of Legal Equality of States,' British Year Book of International Law, 1923-24, p. 4.

की है—‘प्रजातीय एकता में युक्त जनता जो भौगोलिक एकता के एक प्रदेश पर निवास करती हो।’ इस परिभाषा की शान्ति-चिन्ता की मूर्ति है क्योंकि न तो माघारण्य धर्म में और न राज्य-विज्ञान की दृष्टि में सामान्यता राष्ट्र केवल एक प्रजातीय समूह माना जाता है और न राष्ट्र के लिए भौगोलिक एकता की आवश्यकता ही मानी जाती है। हमने यहाँ लिखा है कि ‘प्रजातीय एकता’ में उसका घातक ऐसी जनता में है जिसकी भाषा, सभ्यता, साहित्य, इतिहास, परम्परा, रीति-रिवाज उचितानुचित की भावना धारण करनेवाला सामान्य है। ‘सामान्य भाषा’ को प्रजातीय एकता का एक मुख्य चिह्न मानने पर भी घातक किया गया है, क्योंकि इस सम्बन्ध में प्रजातीय अनुसन्धान के जो परिणाम प्रकाश में आये हैं, उनमें इसकी पुष्टि नहीं होती। फ्रांस के लुक् प्रादियर फोदेर (Pradier Fodere) ने भी राष्ट्रवाद का प्रजातीय समूह के धर्म में ही ग्रहण किया है, राजनैतिक संगठन के धर्म में नहीं। उसके मतानुसार प्रजाति (Race), भाषा, रीति-रिवाज तथा धर्म की सामान्यता ही राष्ट्र बनना है। कैल्पो (Calvo) का भी यही मत है। राष्ट्र का सम्बन्ध सामान्य भाषा एवं सामान्य प्रजातीयता में जोड़ना ध्युत्पत्ति की दृष्टि में तो ठीक है परन्तु माघारण्य तथा वैज्ञानिक प्रयोग के अनुसार नहीं है।

#### अप्रजातीय तथा भाषा सम्बन्धी तत्व

जिन वर्गों के कारण एक जनसमूह राष्ट्र का रूप धारण करता है, वे आवश्यकतानुसार प्रजाति धारण भाषा नहीं है, हाँ, वे सभ्यतापूर्ण तत्व धारण हैं। जिस लोग भी एक राष्ट्र माने जाते हैं परन्तु उनमें न प्रजातीय एकता है और न उनकी भाषा ही एक है। इसी प्रकार बैल्जियम लोग भी एक राष्ट्र है यद्यपि वे अलग-अलग और अलग-अलग, लैंग्वेज हैं और उनकी भाषाएँ भी भिन्न हैं। प्रजाति में एक सम्बन्ध प्रकट होता है और भाषा की एकता में जनता का परस्पर एक-दूसरे का सम्बन्ध में समझने का अवसर मिलता है। सामान्य भाषा में लौकिक एक सामाजिक सम्पर्क भी बढ़ता है और इस प्रकार हमें सामान्य जनता के विकास के लिए मार्ग खुल जाता है परन्तु इनके अतिरिक्त अन्य आवश्यक तत्व भी हैं जिनमें राष्ट्र का निर्माण होता है। एम० रेनान (M. Renan) ने अपने सन् १८८० में माघारण्य में दिए हुए एक भाषण में कहा था कि भाषा तथा प्रजाति की एकता में राष्ट्र नहीं बनता, बल्कि स्मृतियों की सामान्य परम्परा की भावना, चाहे वे स्मृतियाँ सभ्यता तथा गौरव, धर्म या विज्ञान एवं त्याग की हों और उनके साथ ही एक ही राष्ट्र में मिलकर रहने की आकांक्षा तथा अनेक विरासत का भाव सभ्यता की ओर देने की इच्छा में ही राष्ट्र का निर्माण होता है। हाउसर (Hauser) की भी उक्ति है कि जनता की मिलकर रहने की आकांक्षा में ही राष्ट्र बनता है, भाषा एवं प्रजाति को

शब्दों के अनुवाद में बड़ी गड़बड़ कर दी है। अपने जहाँ फोल्क (Volk) राष्ट्र का प्रयोग किया है, वहाँ अनुवाद में नेशन (Nation) दिया गया है और नेशन के स्थान पर पीपुल (People)। यह स्पष्ट है कि ज्युन्टुन्सों ने इन शब्दों का प्रयोग उल्टे धर्म में किया था। उसके अनुसार फोल्क शब्द की धारणा राजनैतिक और जर्मन शब्द नेशन की धारणा जातीय थी।

१. देखिए, Burgess, 'Political Science and Constitutional Law. Vol. I, p. 1.



एकता से नहीं। राष्ट्र राष्ट्रविश्व दृष्टि में एकलव्य सामाजिक समुदाय है जो आध्यात्मिक जीवन और उसकी अभिवृद्धि की एकता के प्रति सचेत और दृढ़-संकल्पी होता है। राष्ट्र 'एक राष्ट्रविश्व एवं आध्यात्मिक एकता है और सामाजिक विद्या का समोद्भूत एवं सर्वोच्च प्रतिकार।' यह 'एक ही प्रवेस में रहने वाले निवासियों का संघ है, चाहे वे एक ही शासन के अधीन हों या नहीं, जिसमें परस्पर सामाजिक हितों के प्रति ऐसी भेदना हो कि वे तब ही प्रजाति के समझे जायें। जिस तान में राष्ट्र का निर्माण होता है, वह जिससे एक समय पर एक ही सामाजिक समुदाय में समस्त व्यक्तियों में निरामय यह भेदना हो है कि जिस प्रवेस में वे रहते हैं, उसमें और जनता में पवित्र भव्योपाध्यय सम्बन्ध है।'

**राष्ट्र**—एक राजनीतिक संगठन (Political Nation)

जोता अभी कहा जा चुका है, आधुनिक राष्ट्र राज्य का प्रयोग एक राजनीतिक संगठन के अर्थ में किया जाता है। इसका अर्थ यह है कि राष्ट्र केवल एक ऐसी संस्था नहीं है जो राष्ट्रविश्व एवं सामाजिक व्यवस्था से बंधी हुई हो, बल्कि यह एक राजनीतिक रूप से संगठित समुदाय भी है। संघों में यह राज्य है। इसी कारण 'राज्य' तथा 'राष्ट्र' एक ही अर्थ में प्रयुक्त किए जाते हैं। जब वास्तव में राज्य कहना चाहिए, तब प्रायः राष्ट्र राज्य का प्रयोग किया जाता है, जैसे अमेरिकन राष्ट्र अथवा ब्रिटिश राष्ट्र। 'राष्ट्रत्व' (Sense of Nation) नाम की अन्तराष्ट्रीय संस्था वास्तव में वास्तव में वास्तव में तथा उपनिवेद्या का संगठनमान भी। अर्जेंटीना देश के शासन विभाग में अर्जेंटीना राज्य को 'अर्जेंटीना राष्ट्र' लिखा गया है। यह सर्वोच्च अथवा भी अस्तित्व राष्ट्र की परिभाषा इस प्रकार की है—'राष्ट्र एक नेशनलिटी (Nationality—उपराष्ट्र) है जिसमें अपना संगठन एक राजनीतिक संस्था के रूप में कर लिया है, जो स्वतंत्र है अथवा स्वतंत्रता की दृष्टिकोण है।' इसी प्रकार फ्रांस के ऐरमीय (Jancin) नामक विद्वान् ने कहा है कि 'राज्य राष्ट्र का कानूनी व्यञ्जित है।' इस प्रयोग की उद्देश्य गलत एवं अविश्वसनीय यह बर आलोचना की गई है क्योंकि राष्ट्र आवश्यक रूप से राज्य नहीं है और न राज्य ही आवश्यक रूप से राष्ट्र है। रॉबिन्सन को, चाहे समस्त हो या ठीक, राष्ट्र कहा जाता है परन्तु यह राज्य नहीं है। इसी प्रकार बोलेन्ड तथा फिमलेड राष्ट्रों में परन्तु प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व वे राज्य नहीं थे; दूसरी ओर, ऑस्ट्रिया तथा हंगरी राज्य हैं परन्तु प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व बोर्ड ऑस्ट्रियन अथवा हंगेरियन राष्ट्र नहीं थे क्योंकि उन राज्यों के निवासियों का लोग राजनीतिक दृष्टि से एक थे परन्तु उनमें राष्ट्र कहाने के लिए आवश्यक सम्बन्ध नहीं थे।

राज्य की सीमा राष्ट्र की सीमा से भी पार कर सकती है और इसी प्रकार राष्ट्र की सीमा राज्य से भी अधिक विस्तृत हो सकती है। वास्तव में ये दोनों सीमाएँ

१. दुम्बी (Duguit) का भी नहीं मत है।

२. देखिये, *Impressions of South America* (1913), p. 424. इसी प्रकार डॉनस विश्व पीन में भी कहा है कि राष्ट्र राज्य का आधार है। उसने कहा है किनी संघ से संगठित राष्ट्र ही राज्य है। प्रोफेसर हॉलेड रोज (Holland Rose) ने कहा है कि राजनीतिक दृष्टि से संगठित जनता राष्ट्र कहनाती है (Nationality in Modern History, 1916, p. vi)।

कभी-कभी ही समान होती हैं। इस प्रकार भ्रॉयरेजी राज्य की प्रादेशिक सीमा के अन्दर स्कॉच, वेल्श तथा आयरिश लोग रहने हैं परन्तु फ्रैंच राष्ट्र जातीय दृष्टि से फ्रैंच राज्य में बाहर बेलजियम, इटली और स्विट्जरलैंड तक फैला हुआ है। वर्तमान प्रवृत्ति राष्ट्र और राज्य दोनों को एक कर देने की ओर है, अर्थात् राज्यों तथा राष्ट्रों को भीमाएँ एक कर देने की है परन्तु अभी इस प्रयत्न में सफलता बहुत दूर है।

**राष्ट्रीय (National) तथा राष्ट्रियता (Nationality)**

राष्ट्रीय (National) शब्द का प्रयोग सत्ता तथा विशेषण दोनों रूपों में होता है। सत्ता के रूप में इस शब्द का प्रयोग कूटनीतिक पत्र-व्यवहार में तथा अन्तर्राष्ट्रीय विधान के लेखकों द्वारा उस व्यक्ति के लिए किया जाता है जो राज्य की रक्षा का पात्र है। सामान्यतया ऐसा व्यक्ति नागरिक होता है परन्तु वह विदेशी भी हो सकता है क्योंकि अनेक राज्यों में कई ऐसे व्यक्ति भी होते हैं, जिनकी राज्य रक्षा करता है परन्तु जो नागरिक नहीं हैं। इसी प्रकार फिमिनो लोग संयुक्त राज्य अमेरिका के नागरिक न होने हुए भी राष्ट्रीय (National) हैं। जब इस शब्द का विशेषण के रूप में प्रयोग किया जाता है, तब इससे उस व्यक्ति या पदार्थ का बोध होता है जिसे एक राज्य की राष्ट्रियता प्राप्त है। इस प्रकार हम राष्ट्रीय चरित्र, राष्ट्रीय सम्मान, राष्ट्रीय सम्पत्ति आदि शब्दों का प्रयोग करने हैं।

**राष्ट्रियता (Nationality) शब्द की व्याख्या करना और भी अधिक कठिन है।** इसके विभिन्न लेखकों ने विभिन्न अर्थ लगाये हैं। राष्ट्रिय शब्द की भाँति इस शब्द का भी दो रूपों में, सत्ता तथा विशेषण की तरह व्यवहार होता है। विशेषण के रूप में इसका प्रयोग उस व्यक्ति के पद या गुण को प्रकट करने के लिए किया जाता है जो एक नागरिक है अथवा उस व्यक्ति के पद या गुण को जिस पर राष्ट्रीय चरित्र प्रकट है, जैसे हम पचायती अ्यायालय के अध्यक्ष एक नागरिक की राष्ट्रियता प्रकट करने के द्वारा छोड़े हुए जलवायु की राष्ट्रियता का उल्लेख करते हैं। सत्ता के रूप में राष्ट्रियता का अर्थ जनता की प्रजातीय तथा अन्य बन्धनों से संयुक्त कोई समूह अथवा भाग होता है। इस प्रकार यूगोस्लाविया में क्रोट्स, सर्ब और स्लोवोन लोग तथा चेकोस्लोवाकिया में स्लोवाक लोग एक 'राष्ट्रियता' (उपराष्ट्र) हैं।

**राष्ट्रियता क्या है ?**

राष्ट्र तथा राष्ट्रियता, इन दोनों शब्दों का प्रयोग प्रायः एक ही अर्थ में किया गया है और जिन विद्वानों ने इनमें भेद माना है, वे इसके भेद के सम्बन्ध में एकमत नहीं हैं। सॉर्टे ग्राम्म के अनुसार नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) उस जनसमूह का नाम है जो भाषा, साहित्य, विचार, रीति-रिवाज, परम्परा आदि बन्धनों में इस प्रकार बँधा हो कि वह अपने को इसी प्रकार के दूसरे जनसमूह में भिन्न अनुभव करता हो, राष्ट्र उस नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) का नाम है जिसने अपना ऐसा राजनीतिक संगठन कर लिया हो जो या तो स्वतन्त्र हो या जो स्वतन्त्रता का इच्छुक हो।

1. इस अर्थ में हिन्दी में राष्ट्रियता के स्थान पर उपराष्ट्र शब्द का प्रयोग करना ठीक रहेगा। भ्रॉयरेजी में नेशनेलिटी शब्द का यह अर्थ हो सकता है परन्तु हिन्दी में राष्ट्रियता शब्द का यह अर्थ कितनी ही स्वीकार्यता की वजह से नहीं निकलता। हमने इसी कारण इस पुस्तक में इस अर्थ में नेशनेलिटी शब्द का अनुवाद उपराष्ट्र किया है।

—अनुवादक।

उसके अनुसार अन्तर राजनीतिक संगठन का है। संक्षेप में अन्तर यही है कि राष्ट्र राजनीतिक रूप में संगठित होता है और वह या तो स्वतन्त्र हो चुका है या स्वतन्त्र होना चाहता है और उपराष्ट्र इस प्रकार संगठन नहीं होता। नाइ याइम का यह मत जॉन स्टुअर्ट मिल के मत से कुछ विशेष भिन्न नहीं है। मिल के अनुसार 'मानव जाति के उन भाग को नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) कह सकते हैं जो ऐसी सामान्य सहानुभूतियों के कारण परस्पर एक हो गया है जो उसमें और दूसरों के बीच नहीं हैं, जिनके कारण वह आपस में एक दूसरे के साथ अन्य लोगों की अपेक्षा अधिक सहयोग करता है और जो एक ही शासन के अधीन रहना चाहता है और जो यह भी चाहता है कि सामन सूत्र उसकी ही भाषा में या उसके ही किसी भाग के हाथों में हो।'

दूसरी ओर कुछ ऐसे भी लेखक हैं जो उपराष्ट्र तथा राष्ट्र के भेद को बेवत राजनीतिक संगठन सम्बन्धी ही नहीं मानते बल्कि यह मानते हैं कि यह भेद तत्त्व का है। इसके अनुसार उपराष्ट्र से उनका आशय राज्य के अन्तर्गत एक सामाजिक-प्रजातीय समूह (Socio-ethnic group) में होता है और यह समूह सामान्यतया समस्त जनता का एक छोटा भाग होता है। इस प्रकार ब्रिटेन में स्कॉच तथा वेल्श लोग उपराष्ट्र हैं। इसी प्रकार दक्षिणी अफ्रीका में डच लोग, जनाडा में फ्रेंच लोग और यूगोस्लाविया में स्लोवीन लोग हैं। उन्हें राष्ट्र कहना चाटुकारिता ही होगी, उनके महत्व के अनुरूप तो नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) तन्त्र ही है।

**नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) के मूल तत्त्व—(१) जाति की विभुद्धता**

नेशनेलिटी (उपराष्ट्र) शब्द का सामान्य विवेचन करने के बाद हम उसके मूल तत्त्वों पर विचार करना चाहते हैं। वे कौन से गुण या लक्षण हैं जिनसे किसी जनता को हम उपराष्ट्र कह सकते हैं। प्रजाति एवं भाषा की समांगता ये दो तत्त्व निस्सन्देह सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं, परन्तु ये दोनों ही निरपेक्ष रूप से आवश्यक नहीं हैं। मानव-जाति-विज्ञान में सम्बन्ध में जो अनुमान अब तक हुए हैं उनमें यह प्रकट होता है कि एक प्रजाति दूसरी प्रजाति से पृथक् करने के लिए कोई विभाजक रेखा खींचना सम्भव नहीं है, क्योंकि बहुत से वंश मान प्रजातियाँ बराबर हैं, उनकी कोई सामान्य प्रजातीय उत्पत्ति नहीं है, बल्कि वे अनेक प्रजातियों के मिश्रण से बनी हैं। इसमें सन्देह है कि आज योरोप में कोई विभुद्ध प्रजाति विद्यमान है। कुछ प्रजाति में अनिम्न प्राय ऐसी प्रजाति से है जो लगभग वही है मुक्त हो। फिर की बनावट, शरीर का आकार, केश, रंग आदि बातों के भेद में जिनके आधार पर अनेकी प्रजातीय भेदों का विचार किया जाता है ज्ञात होगा कि आजकल की प्रजातियों में इस सम्बन्ध में कोई एकता या साम्य नहीं है। प्रजाति एक भौतिक वस्तु है; राष्ट्रियता एक ऐसी मिश्रित वस्तु है जिसमें आध्यात्मिक तत्वों का भी समावेश है। प्रजाति को ही राष्ट्र समझ लेना ऐसा ही होगा जैसे नैतिक कर्तव्य-बुद्धि को शारीरिक जीवन के अधीन जानना प्रथा मानव में जो पाक्षिकता है उसे ही समूची मानवता मान लेना। यदि प्रजाति की विभुद्धता को राष्ट्रियता का आवश्यक तत्व माना जाय, तो आज कई माने हुए उपराष्ट्र अपने दावे को प्रमाणित नहीं कर सकेंगे। विश्व की कुछ सभ्य प्रजातियाँ (उदाहरण के लिए अंगरेज तथा फ्रेंच) वास्तव में दूसरी प्रजातियों के संकर से बनी हैं। शायद इतना ही पर्याप्त है कि लोगों का सामान्य उत्पत्ति में विश्वास ही और अपनी उत्पत्ति के सम्बन्ध में जो विविधता है, उसे भूल गये हैं।

और उनमें कोई तीव्र भेद न रह गये हो। यदि प्रजातियों का परस्पर भली-भाँति मिश्रण हो गया हो और उनमें परस्पर निर्बाध मिलन एवं सम्पर्क होता रहता हो, तो उत्पत्ति-सम्बन्धी भेद-भावों का कुछ भी महत्त्व नहीं रह जाता। परन्तु यदि एक प्रजाति अपने को दूसरी प्रजाति से सामूहिक एवं बौद्धिक दृष्टि से थोड़ा मानती है, तो उसमें राष्ट्रीयता की भावना का विकास कठिन ही है। हंगरी में मग्यार लोगों की श्रेष्ठता एवं प्राधिपत्य की भावना ने उस देश की विविध प्रजातियों में राष्ट्रीयता की भावना का विकास नहीं होने दिया और भारत में प्रचलित कठोर जात-पात के भेद का भी देश पर कुछ-कुछ वैसा ही प्रभाव हुआ है।

## (२) भाषा की एकता

भाषा की एकता मग्यार सामान्य भाषा साधारणतया राष्ट्रीयता का एक माध्यम तत्त्व माना जाता है, क्योंकि भाषा ही लोगों की वह माध्यम मिल जाता है जिसके द्वारा जनता परस्पर सम्पर्क रख सकती है, एक सामान्य साहित्यिक रूप में भावों एवं विचारों का आदान-प्रदान करती है और अपनी सभ्यता एवं आदर्शों की अभिव्यक्ति करती है। इस माध्यम का अभाव लोगों को उसी प्रकार असह्य रहता है जैसे पहले पर्वत और समुद्र लोगों को पृथक् रखते थे। लोग एक-दूसरे को समझ नहीं पाते और इस प्रकार उनमें उस सामान्य चेतना एवं सामान्य आदर्शों का विकास नहीं हो पाता जिनकी राष्ट्रीयता की भावना का निर्माण करने के लिए बड़ी आवश्यकता है। परन्तु यहाँ भी यह बात स्वीकार करनी पड़ेगी कि भाषा की एकता भी निरपेक्ष रूप से आवश्यक नहीं है। क्योंकि लोग यदि राष्ट्र नहीं तो एक उपराष्ट्र बन जाते हैं, परन्तु कुछ स्वतंत्र लोग गैलिक भाषा बोलते हैं और कुछ प्रॉटेस्टैंट। इसी प्रकार वेल्शियन लोग तथा स्विस लोग राष्ट्र हैं, परन्तु दोनों राष्ट्रों में भाषाओं के भेद हैं, वेल्शियन में दो भाषाएँ बोलती जाती हैं और स्विट्जरलैण्ड में तीन—जर्मन, इटालियन तथा फ्रेंच परन्तु इन कारणों से अपने को स्वयं समझते हैं, जर्मन, इटालियन व फ्रेंच नहीं। भाषा-भेद के बावजूद भी उन्होंने कई सदियों के उद्योग के बाद राष्ट्रीयता की एक सामान्य चेतना का विकास कर लिया है। इस पर भी हमें यह मानन पड़ेगा कि भाषा की एकता प्रजाति की एकता में भी अधिक जनता में राष्ट्रीयता की भावना पैदा करने के लिए एक प्रमुख तत्त्व है। राष्ट्रीयता के जितने तत्त्व हैं उनमें से इसके प्रति जनता का अनुराग बड़ा सजग एवं मृदु होता है। योगोप में जो भयंकर

१. मुसमा कीजिये, Muir, 'Nationalism and Internationalism,' (1917) pp. 39 ff.

भारत में राष्ट्रीय महासभा (काँग्रेस) ने एक राष्ट्रीयता एवं एक राष्ट्र के निर्माण के लिए सतत प्रयास किया और सन् १९४० में जब भारत-भारती मुस्लिम लीग के नेता मुहम्मद अली जिन्ना ने भारत में 'दो राष्ट्रों' के सिद्धान्त के आधार पर मुसलमानों के लिए पृथक् स्वतंत्र राज्य की माँग पेश की तो काँग्रेस ने उसका प्रदत्त विरोध किया। परन्तु दुर्भाग्य से जून ३, सन् १९४७ की लॉर्ड माउण्टबेटन की भारत-विभाजन की योजना की स्वीकार व राष्ट्रीय काँग्रेस ने मुस्लिम-बहुल प्रदेशों के मुसलमानों को एक पृथक् उपराष्ट्र के रूप में ही नहीं एक राष्ट्र एवं राज्य के रूप में भी स्वीकार कर लिया।

—अनुवादक

संघर्ष हुए उनमें से कुछ का ये उद्देश्य भाषा के दमन का विरोध ही था ।<sup>१</sup>

### (३) भौगोलिक एकता

राष्ट्रीयता के निर्माण के लिए भौगोलिक एकता को भी एक तत्व माना गया है । इसका अर्थ यह है कि जनता एक नियत प्रदेश पर निवास करती हो, जिसके विभिन्न भाग परस्पर मिले हुए हों । परन्तु हमें ऐसे उपराष्ट्रों के भी उदाहरण मिलते हैं जिनका प्रवास ऐसे प्रदेशों में है जो परस्पर मिले हुए नहीं हैं और जिन पर विभिन्न राज्यों का अधिकार है । प्रथम विश्व युद्ध से पूर्व पोल एवं यूगोस्लाव लोग यदि राष्ट्र नहीं तो उपराष्ट्र अवश्य थे परन्तु वे युद्ध के और विभिन्न राज्यों में रहते थे यहूदियों को प्रायः भी एक उपराष्ट्र कहा जाता है यद्यपि वे सदैव से मरार भर में बिखरे हुए हैं । अब उनके लिए राष्ट्रीय गृह बनाने की व्यवस्था की गयी है । इस प्रकार यहूदियों का यह एक केन्द्र बन जायगा जहाँ से नवचेतना की सहर यूरोपीय-तंत्र में प्रसारित हो सकेगी और उससे मरणासन्न हेब्रू राष्ट्रीयता फिर से जागृत की जा सकेगी ।<sup>२</sup>

### (४) धार्मिक एकता

धार्मिक एकता किसी समय राष्ट्रीयता का एक प्रधान सहाय मानी जाती थी और प्राचीन काल में हमने राष्ट्रीय संगठन में बड़ा कार्य किया है । यह कहा जाता है कि स्वोट लोगो की राष्ट्रीयता प्रदान करने का श्रेय किसी प्रकली दूसरी बीज की प्रेरणा जॉन नॉक्स के कार्य को अधिक है ।<sup>३</sup> किसी अंश तक पोटेस्टेण्ट मत की रक्षा के लिए एक संरक्षण के कारण ही प्रॉटेज लोग मारसेडा की पराजय के समय स्पेन का प्रतिरोध करने में सफल हुए ।<sup>४</sup> परन्तु आजकल राष्ट्रीयता के लिए धार्मिक एकता आवश्यक नहीं मानी जाती । हमने अनेक उपराष्ट्रों को देखा है जो विभिन्न धर्मावलम्बी होते हुए भी एक राज्य में रहते हैं । जैसे यूगोस्लाविया में सर्व लोग ग्रीक कैथोलिक हैं और स्लोवैक लोग रोमन कैथोलिक हैं, फिर भी वे हाथ ही में एक हो गये हैं और स्लोवैक लोगो से मिलकर उन्होंने यूगोस्लाविया राज्य का निर्माण किया है । यह बात ध्यान में रखना चाहिये कि सर्व और बोट लोग सामान्य भाषा का प्रयोग

१. भारतवर्ष में बंगला, हिन्दी, उर्दू, गुजराती, मराठी, पंजाबी, उडिया, आसामी, काश्मीरी, तेलगू, तामिल, मलयालम, कन्नड़ी आदि प्रमुख भाषाओं तथा सैकड़ों बोलीयों के होने पर भी राष्ट्रीयता का विकास एवं प्रगति और उसका एक राष्ट्र के रूप में संगठित हो जाना भी इस बात को अत्यन्त सिद्ध कर देता है कि एक भाषा—सामान्य भाषा—राष्ट्रीयता के निर्माण के लिए अत्यावश्यक है ।

—अनुवादक ।

२. फिलीपीन्स पर मई सन् १९४८ तक ब्रिटेन का नियन्त्रण राष्ट्र-संघ के अधिपत्य में था । परन्तु ब्रिटेन ने वहाँ से अपनी सत्ता को वापिस ले लिया । अब संयुक्त राष्ट्रसंघ के अधीन फिलीपीन्स को दो भागों में, भरबी तथा यहूरी में, विभाजित कर दिया गया है और यहूदियों ने इजराइल नामक स्वतन्त्र राज्य भी स्थापित कर लिया है ।

—अनुवादक ।

३. देखिये, Muir, 'Nationalism and Internationalism,' (1917), p. 44.
४. देखिये, Gilchrist, 'Principles of Political Science,' p. 37.

करने है और उनकी परम्पराएँ तथा संस्कृति भी सामान्य ही हैं। ये बन्धन, धर्म-भेद की बाधाओं की अपेक्षा अधिक दृढ़ सिद्ध हुए हैं।

ऐसे उदाहरण भी मिलते हैं जब कि धार्मिक मतभेदों के कारण राज्यों का विभाजन हो गया है। सन् १८१५ में वियना की कांग्रेस ने बेल्जियम तथा हॉलैण्ड को मिला कर एक राज्य बना दिया था परन्तु सन् १८३१ में इसी धार्मिक धर्मत्व के कारण बेल्जियम हॉलैण्ड से अलग हो गया। आयरलैण्ड के राष्ट्रीय विकास में जो बड़ा लम्बे समय तक सबसे बड़ी बाधा रही वह प्रोटेस्टेण्टो तथा कैथोलिकों के परस्पर धर्म भेद ही थी। भारत में भी हिन्दू-मुस्लिम धर्म-भेद ही एक बड़ी सीमा तक इस देश की राष्ट्रीय प्रगति में बाधक रहा है। इसी प्रकार टर्की में मुसलमानों तथा ईसाइयों की पारस्परिक घृणा के कारण राष्ट्रीयता की उच्च भावना का विकास नहीं हो सका। दूसरी ओर, अनेक सुमगठित और बड़े राज्यों की जनता में धार्मिक मतभेद भयंकर रूप में विद्यमान हैं। जर्मनी में कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेण्टों के मतभेद हैं। स्विट्जरलैण्ड में भी यही बात है। इंगलैण्ड में धर्म सुधार (Reformation) के बाद कभी धार्मिक एकता नहीं रही। मारास यह है कि पश्चिम कुछ देशों में राष्ट्रीयता के निर्माण तथा राष्ट्रीय ऐक्य के बन्धन का मूढ़ करने में धार्मिक एकता का बड़ा हाथ रहा है। और वहीं कहीं धार्मिक ऐक्य के प्रभाव के कारण राज्य विच्छिन्न हो गये हैं परन्तु धार्मिक सहिष्णुता की आधुनिक भावना के कारण अब राष्ट्रीयता के निर्माण में इसका कोई महत्व नहीं रहा।

#### ५) सामान्य राजनीतिक आकांक्षाएँ

अधिकतर उपराष्ट्रों की एक दूसरी विशेषता यह है कि वे स्वतन्त्रता की अधिकता प्राप्त करने में अधिक स्वतन्त्रता की आकांक्षा करते हैं। दूसरे शब्दों में वे राष्ट्र अथवा राज्य बन जाना चाहते हैं। लफर (Lefur) नामक लेखक ने कहा है कि मुख्यतः, राष्ट्रीयता राज्य का बीज है। डुरकहीम (Durkheim) ने कहा है कि 'उपराष्ट्र एक समुदाय का एक समुदाय है जो एक से कानून के अन्तर्गत रहना और अपने एक राज्य का निर्माण करना चाहता है।' जहाँ जनता की संख्या अधिक होती है और इतनी होती है कि वह एक स्वतन्त्र राज्य का निर्माण कर सके, वहाँ स्वतन्त्र राजनीतिक एकता अर्थात् राज्य राष्ट्रीयता का स्वाभाविक फल होता है। इसके विपरीत, जहाँ-कहाँ राजनीतिक ऐक्य के कारण विभिन्न प्रजातियों में राष्ट्रीयता का उदय होता है, जैसे स्विट्जरलैण्ड में। यह बात सर्वविदित है कि सन् १६१६ के शान्ति-सम्मेलन में अनेक उपराष्ट्रों के प्रतिनिधि-समूह सम्मिलित हुए थे जिन्होंने अपने लिए आत्म-निर्णय के अधिकार (Self-determination) के अनुसार जन-राज्य में वे सम्मिलित थे उनसे अलग होकर अपने पृथक् स्वतन्त्र राज्य कायम करने की माँग की थी। उन्होंने यह माँग इस सिद्धान्त के आधार पर की थी कि किमी

१. यह मत है कि भारत में हिन्दू-मुस्लिम संघर्ष के कारण भारतीय राष्ट्रीय विकास में बड़ी बाधा पड़ी और अन्त में मुसलमानों ने 'पाकिस्तान' बनाकर इस संघर्ष को दूर करने के बजाय और भी अधिक पुष्ट कर दिया। परन्तु भारत में अब यह भेद कम होता जा रहा है। देश की राजनीति में अब धर्म के लिए कोई स्थान नहीं रह गया है और इस कारण भारतीय राष्ट्रीयता के विकास में धर्म-भेद बाधक नहीं हो सकेगा।

—मनुवादक।

राज्य में निवास करने वाले उपराष्ट्रों का यह स्वाभाविक अधिकार है कि वे अपने भाग्य का स्वयं निर्णय करें और फलतः वे अपने को उन राज्यों की अधीनता से मुक्त कर लें जिनके साथ वे अनिच्छा से जुड़े हुए हैं।

### (६) अन्य सहायक तत्व

यद्यपि यह बात सामान्यतया मानी जाती है कि उपर्युक्त सभी तत्व राष्ट्रियता के निर्माण में महत्वपूर्ण हैं या रहे हैं, परन्तु उनमें से कोई एक भी तत्व निरपेक्षरूप से आवश्यक नहीं है। हाल में यह मान्यता अधिकाधिक पुष्ट हो गयी है कि भाषा, जाति, भूगोल, धर्म, प्रदेश आदि की एकता जातीयता के निर्माण में उतनी आवश्यक नहीं है जितनी सामान्य हितों एवं आदर्शों की भावना अपना, समाजशास्त्रियों के दृष्टि में, समचित्तता (like-mindedness) की भावना—जैसे स्पेन्सियारी शासन के अन्तर्गत अधिक समय तक समान रूप से पराधीन रहने तथा आस्थाधार मढ़ने में उत्पन्न पारस्परिक सहानुभूति, महान् ऐतिहासिक तथ्यों में समान रूप से भाग लेने का गौरव और सामान्य विरासत तथा मोनों एवं भाषाओं द्वारा प्रकट सामान्य परम्पराएँ। डैन-बर्न, प्लॉडनफील्ड और कुलोडेन की स्मृतियों तथा समर भाषाओं में स्था/ लोगों में राष्ट्रियता की भावना उत्पन्न करने में बड़ी सहायता की है। इसी प्रकार अपने पर्वतों में स्थित लोगों के लम्बे स्वाधीनता-संघर्ष की स्मृतियों तथा विलियम टेल, गिबरेल रीठ तथा अन्य धीरा की स्मृतियों एवं भाषाओं में अनुभूत गर्व, सब लोगों का इच्छित दुःख और कोसोबा की स्मृति से उत्पन्न गौरव तथा सदियों तक भुगती हुई पराधीनता की स्मृति ; इसी प्रकार जर्मनों में सन् १८१३ के दिनों के नेपोलियन के दमन एवं आस्थाधारों तथा उनसे उत्पन्न देशभक्ति की ज्वाला की स्मृति तथा आयरिशों में प्रेम्पेजों के अनुचित दमन एवं आस्थाधारों की स्मृति के कारण भी राष्ट्रियता का विकास हुआ। ऐतिहासिक घटनाओं की स्मृति के कारण ही यहूदियों में, महार भर में बिखरे रहने पर भी, राष्ट्रियता का प्रादुर्भाव हुआ है। एक भजन लेखक ने लिखा है :—‘हे जेदगलम ! जब मैं लुभे भूल जाऊँ तो मेरे दक्षिण हस्त को अपनी चातुरी भूल जाना चाहिए।’ इसी प्रकार की सामान्य स्मृतियों की शक्ति को जागृत करने के उद्देश्य से ही राष्ट्रपति लिंकन ने अपने उद्घाटन भाषण में इस बात पर जोर दिया था कि अमेरिका के दक्षिणी तथा उत्तरी भागों का विचार परस्पर मित्र है वस्तु नहीं, उनमें परस्पर रेत-वर्षण है जो कभी टूट नहीं सकते और वे लोग गृह्य नहीं हो सकते। उसने कहा कि स्मृति के रहस्यमय तार प्रत्येक रणभूमि और देशभक्त की समाधि में प्रत्येक जीवित हृदय एवं घर तक इस विस्तृत भूमि पर फैले हुए हैं ; और यदि हम

१. जिस में अपने प्रतिनिधित्व Representative Government (Ch. 16) में राष्ट्रियता की भावना को प्रोत्साहन देने वाली बातें का वर्णन किया है और इन सामान्य तथ्यों की प्रवेष्टा। उसने पूर्व राजनीतिक इतिहास की समानता, स्मृतियों की समानता, मृतकाल की घटनाओं से सम्बद्ध तथा समान रूप से अनुभूत गुण-दुःख, गर्व तथा तिरस्कार आदि की विशेष प्रभावशाली यत्नलाया है। परन्तु उसका कहना है कि इनमें से कोई भी अनिवार्य नहीं है और न वे प्रवेष्टे ही पर्याप्त हैं। उसका यह भी मत है कि जो कारण राष्ट्रियता की भावना को जन्म देने में सहायक होते हैं, उनके कमजोर पड़ने पर साधारणतया यह भावना भी उसी अनुपात में कमजोर हो जाती है।

तिक क्रान्तियों का प्रारम्भ हुआ। टर्की के विरुद्ध यूनानी विद्रोह के प्रति समस्त ईसाई योरोप में, यहाँ तक कि अमेरिका में भी सहानुभूति प्रकट की गयी और अन्त में बड़े राष्ट्रों ने यूनान के पक्ष में इस मामले में हस्तक्षेप किया और सन् १८२७ में यूनान को स्वतन्त्रता प्राप्त हो गयी। बेल्जियमो ने डचों के विरुद्ध जिनके साथ वियना-कांग्रेस ने उनका जबरदस्ती गठबन्धन कर दिया था, विद्रोह का भण्डा उठाया, और सन् १८३१ में वे भी स्वतन्त्र हो गये।

सन् १८४८ में इटली, जर्मनी तथा हंगरी में 'राज्य-क्रान्तियाँ हुईं', जो मुख्यतः राष्ट्रीयता की भावना से प्रभावित थी। वे अस्थायी रूप से सफल रहीं, किन्तु उनके कोई स्थायी परिणाम नहीं निकले। परन्तु राष्ट्रीयता की भावना कुचली न जा सकी और सन् १८४८ की राज्य-क्रान्तियों के फलस्वरूप आगे चल कर उसी पीढ़ी की मानने इटली तथा जर्मनी में एकता स्थापित हो गयी। बालकान लोग टर्की के आधिपत्य में रह गये थे, उन्होंने भी कुछ वर्षों बाद विद्रोह शुरू कर दिया। सन् १८७८ की बर्लिन की संधि के अनुसार मार्वेया, मोंटिनीगरी और रमानिया भी स्वतन्त्र राज्य मान लिये गये। रूमेनिया साम्राज्य के अन्तर्गत ही रहा परन्तु उसे भी बाद में शीघ्र ही पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त हो गयी।

### प्रथम विश्व-युद्ध के परिणाम

सन् १८७८ में सन् १९१६ तक के समय में 'राष्ट्रीय प्रकांक्षाएँ' जागृत रही आयी और उन्होंने योरोप के अनेक देशों में तथा अन्यत्र भी मगठित राष्ट्रीय आन्दोलन का रूप धारण किया। योरोप में आयरिश, फिन, मग्यार, चेक, स्लोवाक, क्रोट, घलवानियन, पोल, रूथेनियन तथा विविध बाल्टिक राष्ट्रों, और अन्यत्र मिस्रियों, भारतीयों तथा अन्य जातियों में राष्ट्रीय आन्दोलन का प्रारम्भ हुआ। विश्व-युद्ध की पीड़ित जातियों के अधिकारों की रक्षा का प्रयास कहा गया था। उनमें से कुछ उप-राष्ट्रों को वह वरदान सिद्ध हुआ और उनके स्वध्व तथा उनकी प्रकांक्षाएँ सफल हुईं। प्रुसेम-लोरेन का प्रदेश फ्रांस को दे दिया गया, पोलैण्ड स्वतन्त्र राज्य मान लिया गया और उसकी सीमा राष्ट्रीय सीमा में मिल गयी। स्लेसविक टेनमार्क की वापस मिल गया। आस्ट्रिया के आधिपत्य से चेक तथा स्लोवाक लोगों को मुक्ति मिल गयी और उन दोनों को मिलाकर चेकोस्लोवाकिया नामक एक नये राज्य की स्थापना की गयी। दक्षिणी स्लाव—सर्ब, क्रोट तथा स्लोवेन—भी आस्ट्रिया हंगरी साम्राज्य से मुक्त हो गये और उनका यूगोस्लाविया नामक स्वतन्त्र राज्य बन गया। फिन, इस्टोनियन, लेट और लिथुनियन लोग भी इस-से अलग हो गये और प्रत्येक का अपना एक स्वतन्त्र राज्य बन गया। इसी प्रकार घलवानिया भी एक स्वाधीन राज्य बन गया। आगे चलकर ब्रिटेन ने आयरलैण्ड तथा मिस्र की स्वाधीनता स्वीकार कर ली, केवल बंदेशिक मामलों में ब्रिटेन का उन पर नियन्त्रण रहा प्राया। इसी प्रकार सीरिया, मेसोपोटामिया फिलीस्तीन तथा हेबाज टर्की के साम्राज्य से मुक्त कर दिये और अन्ततः स्वतन्त्र राज्य मान लिये गये।

१ सन् १९३६ — ४५ के द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद इस्टोनिया, लेटविया तथा लिथु-  
निया सोवियत संघ के अन्तर्गत हो गये हैं। फिनलैण्ड स्वतन्त्र राज्य है।  
— अनुवादक ।



## राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का अतिक्रमण

प्रथम विश्व-युद्ध के बाद सन्धि-संधियों के द्वारा जो नयी व्यवस्था की गयी उसके द्वारा राष्ट्रीयता के सिद्धान्त की पूर्ण रूपेण रक्षा नहीं हुई। यद्यपि अमेरिकन राष्ट्रपति विल्सन ने यह स्पष्ट रूप से कहा था कि समस्त सुनिश्चित राष्ट्रीय प्राकृतिक अधिकारों को संतुष्ट किया जायगा। जर्मनों की एक बड़ी सख्या पोलैण्ड, चेकोस्लोवाकिया तथा इटली में छूट गयी; हंगेरियन लोगों के एक भाग को हंगरी में अलग कर दूसरे राज्यों में मिला दिया गया। लिथुनियन तथा रूथेनियन लोगों की एक बड़ी सख्या पोलैण्ड तथा चेकोस्लोवाकिया में मिला दी गयी। बट्टा से ऑस्ट्रियन तथा मलबानियन लोग यूगोस्लाविया में और हंगेरियनों, बलगेरियनों तथा रूथेनियनों के कुछ महत्वपूर्ण समूह रूमानिया में मिला दिए गए। इसी प्रकार जो प्रदेश यूनान में मिलाए गए उनमें तुर्क, बलगेरियन तथा अलबेनियन लोग सख्या में यूनानियों से बहुत अधिक थे। वेतारेबिया को रूस तथा ट्रान्सिलवेनिया को हंगरी से लेकर रूमानिया को दे दिया गया। ऑस्ट्रिया का क्षेत्रफल घटाकर एक छठवाँ कर दिया गया और उसे जर्मनों में सम्मिलित होने से मना कर दिया गया, यद्यपि ऑस्ट्रिया की जनता प्रजाति की दृष्टि से मुख्यतः जर्मन है।

यह स्थिति पूर्णतः संतोषप्रद नहीं है, क्योंकि इसने अनेक देशों में अपने-अपने लोगों को दूसरे देशों से वापस लेने के लिए आन्दोलनों को जन्म दिया, जिनसे भयानक संघर्ष की सम्भावना है। सबसे अधिक असंतोष जर्मनों तथा हंगरी की जनता में है; चाहते हैं कि उनकी सीमाएँ फिर से निश्चित की जायँ जिससे उनके जो लोग दूसरे राज्यों में मिला दिए गए हैं, वे स्वदेश में वापस आ जायँ।

नवीन राज्यों की सीमाएँ निर्धारित करते समय सन्धि-परिपद इस प्रकार से राज्यों का निर्माण न कर सकी कि प्रत्येक राज्यों में केवल उसी राष्ट्र के लोग हों, क्योंकि कई प्रदेशों में अनेक राष्ट्रों के लोगों का बड़ा मिश्रण हो गया है। इसके अतिरिक्त आर्थिक, राजनैतिक एवं सैनिक कारणों से भी परिपद के लिए राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का अनुसरण करना कठिन हो गया। इस परिस्थिति में विशेषज्ञों ने बही किया जो इससे पहले कई बार किया जा चुका था। उन्होंने अपना तथा अपने साथियों का पक्ष लिया। इस प्रकार दक्षिणी टिरोल, जिसकी जनता प्रायः पूर्णतः जर्मन है, इटली को सौंप दिया गया; चेकोस्लोवाकिया को टेरेसेन को सौंप दी गयी यद्यपि यहाँ भी जर्मनों का आधिपत्य है; यूगोस्लाविया को मकदूनिया का एक बड़ा भाग दे दिया गया जिसमें बलगेरियन अधिक संख्या में रहते हैं।

**जनमत-संग्रह; राष्ट्रीयता की अन-मुलभी समस्याएँ**

सन्धि-संधियों में, उन प्रदेशों में से कुछ में जो दूसरे राज्यों में मिला दिये गए थे, जनमत-संग्रह (Plebiscite) की व्यवस्था की गयी थी। ऐसे प्रदेश कुल मीले परन्तु जो जर्मन फ्रान्स तथा चेकोस्लावाकिया में और जो जर्मन ऑस्ट्रियन

१. तुलना कीजिए, Coolidge, 'Dissatisfied Germany,' Foreign Affairs, Vol. IV (1925), pp. 35 ff. कुछ समस्याओं के समाधानों की फ्रेंच लेखकों ने भी आलोचना की है। रैन्स (Rennes) विश्वविद्यालय के प्रोफेसर गिरौड (Giraud) की राय है कि चेकोस्लोवाकिया में जो असंख्य जर्मन शामिल कर दिए हैं उनमें से अधिकांश एक ही प्रदेश में रहते हैं। वे जर्मनों में ही रहे जा सकते थे और उनको जर्मनी में ही रखना चाहिए था।

इटली में तथा जो हंगरी के लोग दूसरे देशों में मिला दिये गये, उन्हें यह अधिकार नहीं दिया गया।<sup>१</sup> शान्ति-सम्मेलन में जर्मन प्रतिनिधि-मण्डल ने इसका तीव्र विरोध भी किया। राष्ट्रपति विलसन के आत्म-निर्णय के सिद्धांत तथा विशेषकर उसके ११ फरवरी सन् १९१८ के भाषण का हवाला देकर उसने अपने बयान की पुष्टि की जिसमें राष्ट्रपति विलसन ने कहा था कि 'जनता तथा प्रदेशों को एक राज्य से दूसरे राज्य को इस प्रकार नहीं दे दिया जायगा मानो वे कोई पण्य हो। अब जनता का शासन उसकी अनुमति से ही होगा' परन्तु जर्मन-प्रतिनिधि-मण्डल से यह कहा गया कि सन् १८७१ में जब जर्मनी ने प्रुसिया-लोरेन को हस्तगत किया तब पण्य जनता के आत्म-निर्णय के अधिकार की उसने भी अपेक्षा की थी। उनसे यह भी कहा गया कि भलग किये हुये प्रदेशों व जर्मनों ने अनमत-संग्रह की माँग भी नहीं की थी और इसकी व्यवस्था केवल उन्हीं प्रदेशों में की गयी थी जहाँ जनता की इच्छा के विषय में सन्देह था। स्पष्ट है कि यह बात मिथ्या थी। दूसरी बातों में भी राष्ट्रीयता की समस्या का समुचित हल नहीं हो सका है। स्लोवाक जाति ने अपने पृथक स्वतन्त्र राज्य व दावे को स्थापित किया और चेको के साथ मिलकर एक राज्य स्थापित किया। परन्तु फिर भी वे सन्तुष्ट नहीं हैं और उनकी शिकायत है कि बहुमूल्य चेक लोग उनकी दबाये हुए हैं। इसी प्रकार स्कोट, सर्व और स्लोवीन लोग भी एक राज्य में मिल गये, स्लोवीन लोगों की तो पूरी इच्छा भी नहीं थी। परन्तु स्कोट सन्तुष्ट नहीं हैं, वे स्वराज्य चाहते हैं। उनकी स्थिति ठीक वैसी ही है, जैसी कि ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैंड के अन्तर्गत वैश्वलिक आयरिशों की थी। बेलजियम में फ्लेमिश जनता स्वतन्त्रता तो नहीं चाहती परन्तु भाषा के अधिकारों के लिए संगठित आन्दोलन कर रही है। इस आन्दोलन का वहाँ की राजनीति में काफी महत्वपूर्ण स्थान है। बेल्गेस्लोवाकिया में रुथेनियन यह शिकायत करते हैं कि उन्हें स्वशासन पूर्ण रूपेण नहीं मिला है जैसा कि वादा किया गया था। इसी प्रकार यह भय है कि बाल्कन में मेट्रोपॉलिटानिया के संरक्षण, आलन्द द्वीप के निवासी और मेमेल के जर्मन भी इसी प्रकार की शिकायत करेंगे। भारत में राष्ट्रीयता की अग्नि भड़कती जा रही है यदि राष्ट्रीयता के मिश्रित का अमिश्रित आत्म-निर्णय है तो ससार के विविध भागों में राष्ट्रवादी आन्दोलनों व कारण अशान्ति पैदा होकर रहेगी।

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Acton,	"History of Freedom and Other Essays" (1919), Ch. 9.
Bluntschli,	"Theory of the State" Oxford translation (1892), Bk. II, Chs 2, 4
Buck,	"Language and Sentiment of Nationality." <i>American Political Science Review</i> Vol XX (1916), pp 44 ff.
Buell,	"International Relations" (1925), Ch 2
Burgess,	"Political Science and Constitutional Law" (1891), Vol I, Chs 1-2

१. अनमत संग्रह के विषय में देखिये, Garner, 'Recent Developments in International Law' (1925), pp. 403 ff तथा Buell, 'International Relations' (1925), pp. 37 ff.
२. भारत अब स्वतन्त्र हो गया है और यह समस्या भी समाप्त हो गयी है।

- Burns, "Political Ideals" (1917), Ch. 8.
- Duguit, "Souverainete et liberte" (1922), Deuxieme Lecon.
- Dunning, "Political Theories from Rousseau to Spencer" (1920), Ch. 8.
- Fauchile, "Droit international public" (1922), Vol. I, Pt. I, pp. 11-17.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 28-45 ; also his "Indian Nationality" (1910), Ch. 1.
- Hankins, in Barnes and others, "History of Political Theories, Recent Times" (1924), Ch. 13.
- Hayes, "Essays on Nationalism" (1926), Chs. 1, 2, 8.
- Holcombe, "The Foundation of the Modern Commonwealth" (1923), Ch. 4.
- Lefur, "Races, nationalites, etats" (1922), Ch. 2.
- MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 121-123.
- Mill, "Representative Government" (1861), Ch. 16.
- Muir, "Nationalism and Internationalism" (1917), Ch. 2, pp. 128 ff.
- Rose, "Nationality in History" (1916), various chaps.
- Schuman, "International Politics" (1933), Ch. 9.
- Treitschke, "Politics" (Translation by Dugdale and Torben de Bille, (1916), Vol. 1, Ch. 8.
- Zimmern, "Nationality and Government" (1919), Chs. 2-3.



## राज्य, राष्ट्र तथा राष्ट्रीयता (क्रमशः)

### उपराष्ट्रों के अधिकार

#### आत्म-निर्णय का अधिकार

जैसा कि गत अध्याय में उल्लेख किया जा चुका है, आधुनिक राष्ट्रीयता का यह एक प्रमुख लक्षण है कि जिस जनता पर राष्ट्रीयता की छाप लग चुकी है, वह स्वतन्त्रता चाहती है और स्वेच्छानुसार एवं स्वनिर्मित स्वतन्त्र राज्य की प्राप्ति करती है या यदि वह एक ही राज्य में अन्य उपराष्ट्रों के साथ शामिल है तो कम से कम राज्यान्तर्गत स्वतामन चाहती है। ‘उसोसर्वी मदी के मध्य में यह विद्वान्त माना जाने लगा कि इस प्रकार की प्रत्येक जनता को अपने राजनैतिक भाग्य का निर्णय स्वयं करने का अधिकार है।’ जिन राज्यों में विभिन्न उपराष्ट्र रहते हैं, उन्हें अस्वाभाविक संयोग माना जाने लगा है और इस प्रकार ऐसे संयोगों में जो असन्तुष्ट उपराष्ट्र हैं उनका उस राज्य से अलग होकर अपना राज्य स्थापित करने का अधिकार माना जाता है। योरोप के कई देशों में ऐसा ही हुआ है। राष्ट्रपति विल्सन ने कुछ बाल में अपने भाषणों में अनेक बार अमर्यादित आत्म-निर्णय के अधिकार की परिभाषा की। उन्होंने कहा कि ‘आत्म-निर्णय बुरा शब्द ही नहीं है, यह कर्म का अलघनीय मिद्वान्त है, जिसकी उपेक्षा कर राजनीतिक सत्तरा मोल लेंगे।’ आत्म-निर्णय के मिद्वान्त की, उसके तात्त्विक परिणाम के विचार से, व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है—‘प्रत्येक उपराष्ट्र एक राज्य है।’ क्या इस प्रकार के अधिकार का समर्थन किया जा सकता है? और यदि यह अधिकार मिद्वान्त रूप में मान भी लिया जाय तो क्या व्यवहार में यह बांछनीय होगा? लॉर्ड बर्जस ने सन् १९२३ में लासेन (Lausanne) की कन्फ्रेंस में कहा था कि आत्म निर्णय की सत्तार दुधारी है और उसे कुछ अपवादों के साथ ही स्वीकार किया जा सकता है। आत्म-निर्णय का मिद्वान्त पूर्व समय में एकता स्थापित करने वाली शक्ति के रूप में रहा है और अब भी है, परन्तु वह एक विभाजनकारी शक्ति के रूप में काम कर सकता है और वर्तमान काल में ऐसा कर भी रहा है। यदि हम मिद्वान्त के प्रयोग हर मामले में किया जाय तो हमसे ममार के अनक विद्यमान प्राचीन राज्य छिन्न-भिन्न हो जायेंगे। इसका परिणाम होगा स्कॉटलैंड एवं वेल्स का ग्रेट ब्रिटेन से और दोस्तरी अफ्रीका तथा फ्रेंच कनाडा का ब्रिटिश साम्राज्य में वृत्तकरण। इसका परिणाम होगा बेल्जियम का भागों में तथा

१. इसके अपवाद भी हैं। ग्रेट ब्रिटेन में स्कॉट तथा वेल्स लोग और स्विटजरलैंड में फ्रेंच, जर्मन तथा इटैलियन लोग सन्तुष्ट हैं और अलग राज्य की मांग नहीं करते।

स्विटजरलैंड का तीन राज्यों में विभाजन । यदि इस सिद्धान्त का समुचित रूप से पालन किया जाय तो फ्रांस में ब्रिटेन लोगों, स्पेन में केटेलन लोगों, प्रोवेंसिया का योगालय तथा मेक्सिको के युबेटन प्रदेश, संयुक्त राज्य अमेरिका के जर्मन, नॉर्वेजियन तथा इटालियन भागों, घोर प्रजेन्टाइना के इटालियन जिलों को राजनीतिक स्वतन्त्रता मिल जायगी । इससे एंडियाटिक तट के डेलमेसियन नगर अपने पृष्ठदेश से पृथक् हो जायेंगे । यदि यह सत्य है, जैसा कि राष्ट्रपति मसारिक ने अपने 'यूरोपियन संघटन में छोटे राष्ट्र' नामक पुस्तिका में लिखा है कि यूरोप में ६८ यूरोपियन उपराष्ट्र है, तो प्रत्येक उपराष्ट्र के एक पृथक् राज्य के सिद्धान्त के अनुसार यूरोप में २८ राज्यों के स्थान पर ६८ राज्य स्थापित हो जायेंगे । परन्तु इसमें सन्देह है कि क्या इस प्रकार छोटे राज्यों की अधिकता स्वयं उनके लिए अच्छा सांख्यिक कल्याण एवं शान्त के लिए हितप्रद होगी ।

**भारत-निर्णय के अधिकार की मर्यादाएं**

प्रत्यक्षतः भारत-निर्णय अथवा स्वभाग्य-निर्णय के अधिकार की अनेक मर्यादाएं भी हैं । यदि राज्य में प्रत्येक समुदाय का जो शेष जनता से जाति या भाषा की दृष्टि में अलग हो पृथक् राष्ट्र अथवा राज्य स्थापित करने का अधिकार मान लिया जाय और उसे दे दिया जाय तो इसमें राज्य में अराजकता एवं अव्यवस्था ही पैदा होगी । सन् १९२० में राष्ट्रसंघ की कोसिस ने कुछ कानून-विचारकों की एक समिति यह जांच करने के लिए नियुक्त की थी कि आसन्द द्वीपों को फिनलैंड से पृथक् होकर स्वीडन के साथ मिलने का अधिकार है या नहीं । सन् १९१८ तथा १९१९ में जनमत-संग्रह सर्वसम्मति से पृथक्करण के पक्ष में रहा । इस समिति ने अपनी यह राय दी कि किसी भी राज्य की जनता के एक भाग का उस राज्य से पृथक् होकर अपना स्वतन्त्र राज्य स्थापित करने का अधिकार अन्तर्राष्ट्रीय विधान के किसी भी नियम द्वारा मान्य नहीं है, जैसे दूसरे राज्यों का इस प्रकार के पृथक्करण की मांग का अधिकार नहीं माना जा सकता । सामान्यता किसी समुदाय को लोकमत द्वारा या अन्य किसी प्रकार से अपने राजनीतिक भाग्य का निर्णय करने का अधिकार देना या न देना उस राज्य की प्रभुत्व-शक्ति की एक विशेषता है, जो उपयुक्त शक्ति से संगठित एवं प्रतिष्ठित है । इस समिति ने यह भी मत प्रकट किया कि आसन्द द्वीपों के निवासियों के स्वभाग्य निर्णय के अधिकार की स्वीकृति से वर्तमान राज्यों की प्रभुत्व-शक्ति पर घाघात होगा और इससे राज्य का स्थायित्व संकट में पड़ जायगा । यही नहीं, इससे अन्तर्राष्ट्रीय समाज के हितों के लिए भी एक महान् खतरा पैदा हो जायगा ।

**मिल का राष्ट्र-राज्य का सिद्धान्त**

जॉन स्टुअर्ट मिल के इस वाक्य का प्रायः हवाला दिया जाता है कि 'स्वतन्त्र संस्थाओं की सामान्यतया यह आवश्यक शर्त है कि राज्यों तथा राष्ट्रों की सीमाएं एक होना चाहिए' । मिल ने यह स्वीकार किया कि यह विचार एक आदर्श मात्र है, भौगोलिक कारणों से इसको व्यवहार में लाना सम्भव नहीं है, क्योंकि विभिन्न उप-राष्ट्रों का इस प्रकार परस्पर सम्मिश्रण हो गया है कि उनका एक पृथक् राज्य के रूप में संगठन हो नहीं सकता । यह बात पोलैण्ड तथा चेकोस्लोवाकिया में स्थित जर्मनी के सम्बन्ध में सत्य है । अनेक भागों में वे पोलैण्ड तथा चेकोस्लोवाकिया रूपी समुद्रों में छोटे द्वीपों के समान हैं । यूगोस्लाविया तथा रूमानिया में तुर्क घोर रूमानिया

मे मेकमन भी कुछ-कुछ इसी स्थिति में हैं। प्रत्यक्षतः मिल का धार्य ऐसे छोटे छोटे राज्यों में विभक्त समार या जो अधिकतर अंग्रेजन में छोटे हो और जो अपने गांधनों में स्वाधायी न हों। इस धार्य के मानने वाल आर्थ बहुत कम मिलते हैं। मिल ने यह भी कहा कि जहाँ राष्ट्रीयता की भावना कम अथवा तोरदार रूप में विद्यमान है, वहाँ उस उपराष्ट्र के समस्त सदस्यों को उन्हीं के एक पृथक् शासन के अधीन एकत्र कर देना चाहिए। इसका प्रयोजन यही है कि शासन निर्माण का प्रश्न जातिनो के द्वारा हो तब जाना चाहिए। यदि मानव-जाति के एक भाग की यह निर्णय करने का अधिकार नहीं है कि वह किस मानव-समुदाय या मध्या के साथ अपना सम्बन्ध स्थापित करेगा, तो यह सम्भव में नहीं आता कि फिर मानव जाति का कोई भाग किस कार्य को करने में स्वतन्त्र है। इसका तात्पर्य तो यह है कि जो जनता उपराष्ट्र के रूप में संगठित है, उसे स्वशासन-निर्णय का अधिकार है—परन्तु उते यह निश्चय करने का अधिकार है कि वह राजनीतिक दृष्टि में किसी साथ मिल कर रहेगा। इसमें यह निश्चय निकलता है कि वे जिस राज्य के अंग हैं, उनसे उन्हें पृथक् होकर अपना स्वतन्त्र राज्य संगठित करने का भी अधिकार है। इस सिद्धान्त को सामान्यतया स्वीकार करने हुए भी हम इस बात का अन्वेषण किये बिना नहीं रह सकते कि इस अधिकार का भी मर्यादाएँ हैं। वे मर्यादाएँ यदि नोड हो गयी तो कई प्राचीन राज्यों के दुर्घट हो जायेंगे। मिल ने एक तीसरा मन भी इस प्रकार व्यक्त किया है कि 'जो देश या राज्य विविध उपराष्ट्रों के मिश्रण से बन है उनमें स्वतन्त्र मर्यादाओं का सम्मिश्रण सम्भव नहीं है।' इस मन का भी विरोध किया गया है। उसने लिखा है कि 'जिन लोगों में परस्पर अधुभावना नहीं, विरोधकर यदि वे अलग-अलग भाषाएँ बोलते तथा लिखते हैं तो उनमें प्रतिनिधि शासन के लिय आवश्यक समुक्त साक्ष्य का निर्माण सम्भव नहीं।' स्विट्जरलैण्ड का इतिहास मिल ने इस बयन का मिथ्या प्रमाणित करता है। उस की आशय में, यदि छोटे गेमनाग भाषा भाषियों को छोड़ भी दिया जाय तो, फ्रेंच, जर्मन तथा इटालियन—तान प्रमुख उपराष्ट्र हैं, जो एक लम्बे समय में परस्पर गान्ति पूर्वक रह रहे हैं। यह कहना सत्य के प्रति अन्याय होगा कि स्विट्जरलैण्ड में 'स्वतन्त्र मर्यादाएँ' नहीं हैं और न यह कहना ही न्यायमयत होगा कि समुक्त साक्ष्य के प्रमाण में वहाँ प्रतिनिधि-शासन सकल नहीं है। सचा है। इसी प्रकार बेल्जियम में जहाँ की जनता तो उपराष्ट्रों में विभक्त है, जहाँ दो भाषाएँ बोली तथा लिखा जाती हैं, उच्च-कोटि की स्वतन्त्र मर्यादाएँ एवं प्रतिनिधि शासन विद्यमान हैं। यह सत्य है कि भाषा के प्रश्न का लेकर जनता में विवाद अथवा अंग्रेजों में हैं, परन्तु इन विवादों ने कभी ऐसा रूप धारण नहीं किया जिसमें राज्य के अलग-अलग हो जाने तक की नोडत आ जाय। समुक्त राष्ट्र अमेरिका ऐसे राज्य का उदाहरण है जिसमें अनेक जातियाँ और भाषाएँ हैं, परन्तु इनके हाते हुए भी वहाँ स्वतन्त्र मर्यादाओं का विकास हमारे कई ऐसे देशों की अपेक्षा जिनमें प्रजाति की दृष्टि में जनता एकवर्ण है, अधिक सकलता के साथ हुआ है और यह कहना कठिन होगा कि वहाँ उच्च कोटि की स्वतन्त्र मर्यादाएँ नहीं हैं।

**एक-राष्ट्रीय राज्य के सिद्धान्त की समालोचना**

एक राष्ट्रीय राज्य के सिद्धान्त (Theory of the Mono-national State)

१. तुलना कीजिए, Zimmern, Nationality and Government (1919), p. 64.

की प्रत्येक विद्वान् लेखको ने ध्यासोचना की है। इस सिद्धान्त का परिमप्राय यह है कि किसी भी राज्य की सीमाएँ राष्ट्र की सीमाओं के अनुसार हो। एक लेखक गम्प्लोविज (Gumplovicz) का मत है कि इस विचार का कोई समाज-वैज्ञानिक एवं ऐतिहासिक आधार नहीं है कि इस प्रकार का एक राष्ट्र द्वारा संगठित राज्य प्रत्येक उपराष्ट्रों द्वारा संगठित राज्य की प्रपेक्षा आवश्यक रूप से अधिक शक्तिशाली होता है। उगने यह बड़े दावे के साथ कहा है कि जिन राज्यों में अनेक उपराष्ट्र होते हैं, उनमें उन राज्यों की प्रपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता होती है, जिनमें जनता प्रजाति की दृष्टि से एकवर्ण होती है और इसके समर्थन में उगने स्विट्जरलैण्ड का उल्लेख किया है। इसी प्रकार ब्लु ट्यन्सी ने भी इस लेखक के विचारों का समर्थन किया है कि राज्य में विविध विदेशी तत्वों के सम्मिलित होने के कारण उसमें विषमता, विविधता पाती है जिसमें दूसरे राज्यों की जनता के साथ परस्पर अधिक घनिष्टता एवं सम्पर्क स्थापित करने तथा बनाये रखने में सहायता मिलती है। इससे 'सोने में मुहाने' की कहावत सरिताय होती है।<sup>१</sup> एक लेखक ने फ्रांसिस्का के सम्राट फ्रान्सिस द्वितीय के निम्नलिखित बचनों को उद्धृत किया है जो उगने एक फ्रेंच राजदूत के सामने कहे थे। 'मेरी प्रजा परस्पर एक दूसरे के लिए परदेसी है, परन्तु यह भ्रष्टे के लिए ही है। एक ही समय उन्हें एक ही रोग सही सताता। जब फ्रान्स में उबर का प्रकोप जनता पर होता है, तो सब एक ही दिन उबर में पीड़ित हो जाते हैं। मेरे राज्य में इटली में हुनरियन है और हुगेरी में इटालियन। प्रत्येक अपने पड़ोसी पर सशंक दृष्टि रखता है; वे एक दूसरे को नहीं समझते और वास्तव में वे एक दूसरे से घृणा करते हैं। उनकी इन विरोधी प्रवृत्तियों से व्यवस्था की प्रतिष्ठा और उनकी पारस्परिक घृणा की प्रवृत्ति से सामान्य शान्ति की स्थापना में सहायता मिलती है।'

**राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का लार्ड एवटन द्वारा खण्डन**

वस्तुमान् दुब के एक सर्वाधिक प्रसिद्ध विद्वान् इतिहासकार लॉ एवटन ने राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का खण्डन किया है। उसके विचार में 'राष्ट्रीयता का सिद्धान्त (जहाँ तक यह राज्य के निर्माण के लिए राष्ट्रीयता को आवश्यक समझता है) समाजवाद (Socialism) के सिद्धान्त से भी अधिक प्रमत्त और प्रपरायी है।<sup>२</sup> कोई भी परिवर्तन का सिद्धान्त, कोई भी राजनैतिक कल्पना का रूप इससे अधिक व्यापक, स्वच्छाचारि एवं विनाशकारी नहीं है। यह लोकतन्त्र का निषेध करता है क्योंकि इसमें जनमत के प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगता है और उसके स्थान पर एक उच्चतर सिद्धान्त की स्थापना करता है। एक राज्य के अन्तर्गत अनेक उप-राष्ट्रों की सम्मिलन सम्पत्ता की उसी प्रकार एक आवश्यक शक्ति है जिस प्रकार समाज में विविध प्रकार के लोगों का मिलन। एक ही राज्य में बौद्धिक दृष्टि से उच्च जातियों के सम्पर्क में रहने से निरन्तर जातिवादी उत्पत्ति करती है, पतनो-मुख एवं बलान्त राष्ट्र नवीन तथा स्फूर्तियुक्त जातियों के सम्पर्क से पुनर्जीवन प्राप्ति करते हैं। जिन राष्ट्रों में निरन्तर शासन के अनेकतापूर्ण प्रभाव तथा लोकतन्त्र के विभाजनकारी प्रभाव के कारण संगठन के तत्वों एवं शासन की क्षमता का पतन हो चुका हो, वे शक्तिशाली तथा कम दूषित जातियों के अनुशासन में सुधर जाते हैं और उन्हें नई शिक्षा मिलती है।

१. "देशिये, Theory of State. p. 105. तुलना भी कीजिये Trietschke, Politics, Vol. I, p. 273.

ऐसा भोज एवं पुनर्जीवन एक दासन के अन्तर्गत रहने से ही प्राप्त होता है। एक राज्य के अन्तर्गत इस प्रकार विभिन्न जातियों के मिसन के फलस्वरूप मानव-जाति एक भाग का भोज, ज्ञान तथा उसकी योग्यता दूसरे भाग के लिए सुलभ होती है। वही राष्ट्रीय एवं राजनीतिक सीमाएँ समान होती हैं वहाँ समाज की प्रगति एक जाती है और राष्ट्र की स्थिति वही ही हो जाती है जैसी उन मनुष्यों की जिनका अपने माथियों के साथ कोई सम्पर्क नहीं रहता। एक राज्य के अन्तर्गत अनेक उपराष्ट्रों की विद्यमानता उसकी स्वतन्त्रता की बसोटी ही नहीं, गारन्टी भी है। यह मानव सम्मता का एक प्रमुख साधन भी है। इस प्रकार यह वास्तव में प्राकृतिक एवं ईश्वरीय व्यवस्था है और इसमें जो उन्नति की अवस्था प्रकट होती है वह राष्ट्रीय एकता-जन्य प्रगति (जो आधुनिक उदारवादी आदर्श है) से कहीं अधिक ऊँची होती है। जिन राज्यों में प्रजातियों का मिश्रण नहीं है, वे अपूर्ण हैं और जिनमें जातियों के मिश्रण का प्रभाव नष्ट हो गया है वे निबल हैं।<sup>1</sup>

लॉर्ड एक्टन के विचारों की समीक्षा

लॉर्ड एक्टन ने एक-राष्ट्रीय राज्य की जैसी आलोचना तथा बहुराष्ट्रीय राज्य का जैसा समर्थन किया है वंसा कभी किसी अन्य लेखक ने नहीं किया। लॉर्ड एक्टन बहुराष्ट्रीय राज्य के मनुष्य के चरित्र पर प्रभाव तथा सम्मता की प्रगति में उसके ध्यान की दृष्टि से उसके महत्व के सम्बन्ध में जो कुछ कहा है, उसमें बहुत कुछ सत्य तथापि उसमें प्रतिशयोक्ति भी है। लॉर्ड एक्टन के इन विचारों की न तो इतिहास और न वास्तविक अनुभव द्वारा ही समर्थन मिलता है जैसे बहु-राष्ट्रीय राज्य का वर्तमान ईश्वर ने किया है, वह स्वतन्त्रता की रक्षा की सर्वोत्तम गारन्टी है, एक-राष्ट्रीय राज्य अपूर्ण है तथा सम्मता पूर्ण जीवन के लिए एक राज्य के अधीन विविध उप-राष्ट्रों का सम्मिलन उसी प्रकार परम आवश्यक है जिस प्रकार समाज में अनेक पक्षियों का सहवास।

बहुराष्ट्रीय राज्य के लाभ एक-राष्ट्रीय राज्य के लाभों की अपेक्षा केवल आदर्श व्यक्तियों में ही अधिक रहते हैं। वंसी स्थितियाँ स्विट्जरलैण्ड, ग्रैंट ब्रिटेन और युक्त राज्य अमेरिका में उपस्थित हैं जहाँ विविध उपराष्ट्र परस्पर मिल कर देखापूर्वक एक ही शासन-प्रणाली के अन्तर्गत रहने हैं, जहाँ वे अपनी मंजूर स्थिति में सन्तुष्ट हैं जहाँ उनके विचार एवं हित समान हैं, जहाँ उन्हें कोई अधिक शक्ति-वादी उपराष्ट्र नष्ट नहीं करता और जहाँ उन्हें अपनी भाषा, अपने बालकों की शिक्षा और निज धर्म पालन के अधिकारों के उपयोग से कोई नहीं रोकता। दूसरी ओर उन राज्यों में जिनका निर्माण सलपूर्वक दूसरे राष्ट्रों की मिलाने से हुआ है अथवा जिनका निर्माण हुआ तो उपराष्ट्रों की स्वेच्छा से, परन्तु जिनमें कोई उपराष्ट्र वाद में असन्तुष्ट हो गया, हमें वे लाभ प्राप्त नहीं हो सकते जिनका वर्तमान लॉर्ड एक्टन ने किया है।

- देखिए, History of Freedom and other Essays, pp. 209-98 तथा  
 ✓ Zimmern. Nationality and Government, pp. 20-48. जिमर्न एक्टन का समर्थन करता है। वह कहता है कि समय ने एक्टन के विचारों की सत्यता प्रमाणित कर दी है। मनुष्यों की तरह राष्ट्र भी मिलकर काम करने के लिए बनाये गये हैं, प्रतिद्वन्द्विता के लिए नहीं। आधुनिक राज्य कई प्रकार के राष्ट्रों से मिलकर बनता है।



प्रसन्नपुष्ट उपराष्ट्र, शान्ति की समस्या तथा सामान्य सम्मता की प्रगति की दृष्टि से ऐसी अवस्था में राज्य का विभाजन बाँझनीय होता है, यदि ऐसा प्रसन्नपुष्ट जन-समुदाय राज्य की समस्त जन संख्या का एक काफी बड़ा भाग हो। इस प्रकार यह मानना पड़ेगा कि आयरिश, पोस, चेक, दक्षिणी स्लाव, बाल्कन प्रजातियों आदि उपराष्ट्रों को जो स्वतन्त्रता दी गयी है, उसके कारण केवल उन राज्यों की स्थिति में ही सुधार नहीं हुआ जिनसे वे प्रलग हुए वरन् सामान्य शान्ति की स्थापना में भी उससे बड़ा योग मिला है। इस प्रकार वे उपराष्ट्रों को दबा कर रखने तथा उन पर उनकी इच्छा के विरुद्ध शासन करने की जगह उन्हें स्वाभाविक संघर्षों का परिणाम कर अपने स्वतन्त्र राज्य स्थापित करने की केवल अनुमति ही नहीं मिलना चाहिये, उन्हें ऐसा करने के लिए प्रोत्साहन भी मिलना आवश्यक है, ऐसा कुछ विद्वानों का मत है।<sup>१</sup> हमारे कथन का निष्कर्ष यह है कि जहाँ किसी भी राज्य में कोई भी उपराष्ट्र, जो उसकी जनसंख्या का एक काफी बड़ा भाग है, प्रसन्नपुष्ट है तो यदि शासन निर्णय के अधिकार का कोई धर्म है, उसे एक स्वतन्त्र राज्य की स्थापना का नैतिक अधिकार है, यद्यपि राष्ट्रसंघ की विधान-सम्मेलनों की एक समिति ने आलन्द द्वीपों के मामलों में अपनी यह राय ठीक ही दी है कि आत्म-निर्णय के अधिकार को अन्तर्राष्ट्रीय विधान में स्वीकार नहीं किया है।

### उपराष्ट्र की समस्याएँ

एक राज्य के अन्तर्गत एक से अधिक उपराष्ट्र हो सकते हैं और वे जनसंख्या में समान हो सकते हैं अथवा असमान। जहाँ वे जनसंख्या में असमान होते हैं, वह यह सम्भव है कि जो उपराष्ट्र जनसंख्या की दृष्टि से सब से छोटा हो, सम्मत एवं संस्कृति में श्रेष्ठतम हो। ऐसी स्थिति में वह दूसरे उपराष्ट्रों पर अपनी श्रेष्ठता अथवा बल-प्रयोग के द्वारा अपना आधिपत्य स्थापित कर सकता है। इस प्रकार आधिपत्य स्थापित करने की नीति के सम्बन्ध में मिल ने कहा है कि 'सम्मत मानवता की एक मत होकर उसका विरोध करने के लिए खड़ा हो जाना चाहिए।'<sup>२</sup> इस सम्बन्ध में जर्मन विद्वान् ट्रीट्स्के का मत था कि ऐसी अवस्था में जो उपराष्ट्र सम्मता में श्रेष्ठ एवं उष्ण है उसी के हाथ में सत्ता भी होनी चाहिए।<sup>३</sup> यदि दुर्बल उपराष्ट्रों के अधिकारों की रक्षा के लिए कोई व्यवस्था कर दी जाय तो यह सिद्धान्त वास्तव में ग्यायमंगल हो सकता है। इस जर्मन विद्वान् ने यहाँ तक लिखा है कि विजय प्राप्त करने पर विजेता का स्वाभाविक रूप से विजित लोगों पर अपनी सम्मता एवं संस्कृति को लादने का भी अधिकार होना चाहिए। उसने कहा है कि जर्मनों ने प्रशा की प्रादिम जातियों की प्रपना यह निश्चय कर लेने दिया है कि वे अपने विरुद्ध तलवार का प्रयोग चाहता है अपना पूर्ण रूप से जर्मन बन जाना।<sup>४</sup> परिवर्तन की ये प्रणालियाँ निर्दोष भले ही समझी जाय; परन्तु वे मानवता के लिए एक आशीर्वाद है। श्रेष्ठतम जाति द्वारा निम्नतम जातियों के हजम कर लिए जाने से राष्ट्र का स्वास्थ्य ठीक रहता है।<sup>५</sup> प्रथम विश्व-युद्ध से पूर्व हंगरी में मग्यार जाति का दूसरी जाति पर आधिपत्य एक जाति द्वारा दूसरी जाति पर आधिपत्य का एक अच्छा

१. लुत्ना बीजिए, Lecky, 'Democracy and Liberty', Vol. I. p. 392

२. मैलिगे, Mill, 'Representative Government' Ch. 16,

३. ट्रीट्स्के, Trietschke, 'Politics,' Vol. 1. p. 283.

४. उपसृक्त, पृष्ठ १२१

उदाहरण था, यद्यपि मगधार लोगो का दावा था कि वे केवल सांस्कृतिक तथा आर्थिक दृष्टि में ही अन्य जातियों से श्रेष्ठ नहीं थे वरन् अन्य जातियों की सम्मिलित जन-संख्या से भी अधिक थे। यह अवश्य था कि अन्य जातियाँ इस बात को नहीं माननी थी।

मिल ने लिखा है कि यदि सांस्कृतिक दृष्टि से श्रेष्ठ परन्तु मर्यादा की दृष्टि से छाटा उपराष्ट्र दूसरे उपराष्ट्रों पर आधिपत्य जमाने में सफलता प्राप्त कर ले, तो इसमें प्रायः सम्मति को साथ पहुँचता है, परन्तु ऐसी अवस्था में विजेता तथा विजित एक ही प्रकार की स्वतन्त्र संस्थाओं के अन्तर्गत नहीं रह सकते। परन्तु यदि यह आधिपत्य स्थापित करने वाला उपराष्ट्र संस्कृति और मर्यादा दोनों में महान् एवं विनाश हो और जिस उपराष्ट्र पर उसका आधिपत्य है वह संस्था में छोटा तथा स्वतन्त्रता प्राप्त करने में अयोग्य हो और यदि उसका शासन ठीक प्रकार हो तो कालान्तर में वह उस बड़ उपराष्ट्र के साथ अपना भगडा भूल कर सम्मिलित हो जायगा। सबसे विषट् स्थिति तो यह है जहाँ एक राज्य के अन्तर्गत अनेक उपराष्ट्र हों और वे संस्था एवं सम्पत्ति में भी समान हों। ऐसी अवस्था में उन उपराष्ट्रों का मेल प्रायः देर से होता है या नहीं भी हो सकता है। उनमें से प्रत्येक अपनी आन्तरिक शक्ति में विश्वास रखने लगे तथा दूसरे के साथ बराबरी के दर्जे पर मुँह करने की क्षमता का अनुभव करते हुए उनमें शामिल होना नहीं चाहता; प्रत्येक उपराष्ट्र अपनी विलक्षणताओं को कायम रखना चाहता है; और ऐसा करने में वह मृतप्राय रीति रिवाजों की एवं मृत भाषाओं तक को पुनः जीवित करने का प्रयत्न करता है; इसमें उपराष्ट्रों के बीच भेद की खाई और भी चौड़ी हो जाती है। यदि प्रतियोगी उपराष्ट्र के कर्मचारियों द्वारा शासन का कोई भी कार्य किया जाता है तो उस उपराष्ट्र वाले उसे नगम भाषाचार मानते हैं। इसी प्रकार परस्पर विरोधी उपराष्ट्रों में से किसी एक के लिए कुछ किया जाय तो अन्य सब उसे ऐसा समझते हैं मानों वह वस्तु उसे उनसे छीन कर दी गई है। मिल ने प्रायः लिखा है कि यदि इस प्रकार के उपराष्ट्र किसी ऐसे निरंकुश शासन के अधीन रहे, जो सबके साथ एक भाव बर्ताव करे तो कुछ पीढ़ियों बाद उनमें परस्पर अनुभाव का प्रादुर्भाव हो जायगा और वे मिलकर रहने लगेंगे। परन्तु यदि इस प्रकार के संश्लेषण एवं मिलन की प्रतिष्ठा से पूर्व ही उनमें स्वतन्त्रता की आकांक्षा जग गई, तो स्वतन्त्रता एवं मेल की दृष्टि में उसका सम्बन्ध विच्छेद उचित ही नहीं, आवश्यक हो जाता है।

**उपराष्ट्रों के दूसरे अधिकार : (१) जीवित रहने का अधिकार**

एक असन्तुष्ट उपराष्ट्र को उस राज्य से स्वतन्त्र हो जाने तथा अपना स्वतन्त्र राजनीतिक संगठन कायम करने के अधिकार के औचित्य के सम्बन्ध में, अन्तर्राष्ट्रीय विधान या नीतिज्ञता की दृष्टि से इस अधिकार में चाहे जितना मतभेद क्यों न हो, इस बात में सब लोगों का मत है कि उसके कुछ महत्वपूर्ण अधिकार हैं, जिनको उस उपराष्ट्र को रक्षा करनी चाहिए जिसकी शासन में प्रधानता है। ब्लुण्डेली ने कहा है कि इन अधिकारों में सबसे 'प्रथम तथा अत्यन्त स्वाभाविक' 'जीवित रहने का अधिकार' है जो अन्य अधिकारों का आधार है। उपराष्ट्र एक ऐतिहासिक रचना है; वह एक मानव समुदाय है जो जाति, भाषा एवं संस्कृति के बंधनों से बंधा हुआ है। वह ऐसा जन-समूह है जिसका अपने कुछ सामान्य तत्वों के कारण अस्तित्व है और जो इसी कारण राज्य की शेष जनता से अपने को भिन्न समझता है। मार्वाजनिक नीति में कोई ऐसी

बात नहीं है जिससे किसी राज्य द्वारा इन उपराष्ट्रों की भाषा, साहित्य, संस्कृति, रीति-रिवाज और धर्म का दमन करके उनके व्यक्तित्व का नाश उचित ठहरेगा जा सके।

## (२) भाषा का अधिकार

राष्ट्रीयता का सबसे शक्तिशाली बंधन और उसकी सबसे मनोहीन सम्पत्ति है—भाषा। अतः राज्य के अन्तर्गत उपराष्ट्रों को यह नैतिक अधिकार है कि वे अपनी भाषा की रक्षा करें, उसे बोलें तथा उसके द्वारा अपने बातचीत की शिक्षा दें और अपने साहित्य की रचना में उसे स्थान दें।

परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि उनकी भाषाएँ राज-भाषा के समान स्थान प्राप्त कर लें और उनका प्रयोग धारासभा, न्यायालय, शासन तथा सेना में भी हो। व्यावहारिकता की दृष्टि से इन सब बातों के लिए एक भाषा का प्रयोग ही उचित होता है। यह संभव है कि अन्य भाषाओं के बोलने वाले छोटे हों। ऐसी अवस्था में जिस भाषा का प्रयोग राज्य की बहुसंख्यक जनता के द्वारा किया जाता हो, उसे यदि राज-भाषा का रूप दिया जाय तो इसमें कोई आपत्ति या कठिनाई नहीं होती। इस प्रकार वेल्श, वास्क, वेण्ड, प्रोटन तथा स्विट्जरलैंड में रोमनांस भाषा बोलने वाला यह दावा नहीं कर सकते कि धारासभाओं तथा न्यायालयों में अन्य भाषाओं के साथ उनकी भाषाओं का भी प्रयोग हो। परन्तु जिन राज्यों में उपराष्ट्रों की जनसंख्या समान है, उनमें इस सम्बन्ध में कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा। स्विट्जरलैंड में फ्रेंच, जर्मन तथा इटालियन भाषा-भाषी जनता समान संख्या में है। इतलिय में तीनो भाषाएँ समान कोटि की मानी जानी चाहिए और वे बराबर मानी भी जाती हैं और वहाँ की धारासभा, न्यायालय, पुलिस तथा कार्यालयों में तीनो भाषाओं में कार्य किया जाता है अर्थात् वहाँ ये तीनो भाषाएँ गव भाषाएँ मान ली गयी हैं। प्रथम विश्व-युद्ध के बाद किये गये विभाजन में पूर्व ऑस्ट्रिया-हंगरी की पालमिटो में कई राज भाषाओं के रूप में बोली जाती थी। हंगरी में मग्यार जाति की निरन्तर एक बड़ी शिकायत यह रहनी थी कि हंगरी की सेना में मग्यार जाति को अपनी भाषा के प्रयोग का अधिकार नहीं था और इस कारण मग्यार सैनिक को जर्मन भाषा सीखना पड़ता था। दूसरी ओर ऑस्ट्रिया में बोहीमिया प्रदेश के जर्मन लोग अपने प्रदेश के स्थानीय शासन प्रबंध में जर्मन भाषा को एक राजभाषा के रूप में स्वीकार कराने के लिए सतत प्रयत्न करते रहे।

## जातीय अल्पमत के सम्बन्ध में जर्मन नीति

प्रुसिया लोरेन में फ्रेंच, स्लोवाकिया-पोलैंड में डेन तथा जर्मन-पोलिश प्रदेश में पोल जनता द्वारा अपनी भाषाओं के प्रयोग के नियंत्रण के सम्बन्ध में जर्मन सरकार की नीति की प्रालोचना की जाती थी। प्रुसिया-लोरेन में जर्मन भाषा वहाँ के शासन-प्रबंध, धारासभा, तथा न्यायालय की भाषा स्वीकार कर ली गयी थी। यह तो उचित था परन्तु जर्मन भाषा का प्रयोग स्कूलों में भी अनिवार्य कर दिया गया। फ्रेंच भाषा का प्रयोग सड़को के नामों, दूकानों के साइनबोर्डों तथा समाधि-प्रस्तर-छावों के लेखों के लिए भी निषिद्ध ठहरा दिया गया था। इसी प्रकार जर्मन पोलेण्ड में सार्वजनिक सभाओं तक में पोलिश भाषा के प्रयोग का निषेध कर दिया गया। आरम्भ में जिन स्कूलों में २० छात्र जर्मन सभ्य सज्जते थे, उनमें भी पोलिश भाषा द्वारा शिक्षा देने का निषेध कर दिया गया था और अन्त में यह भी आज्ञा जारी कर

दी गयी थी कि सन् १९२८ के बाद समस्त स्कूलों में पोलिश भाषा का प्रयोग बन्द कर दिया जायगा। सन् १९०६ में जर्मन सरकार ने पोलिश भाषा का प्रयोग धार्मिक शिक्षा तक के लिए बन्द कर दिया था, जिसके कारण स्कूलों में हड़तालें हुईं तथा पोलिश जनता में घोर असन्तुष्टि फैली।

दक्षिणी जटलैण्ड के प्रदेशों में जहाँ १,५०,००० डेन थे, जर्मन नीति और भी कड़ाई के साथ प्रयोग में लायी गयी। जन-गस्त्रा तथा क्षेत्रफल देखते हुए यह कड़ाई और भी अधिक असम्भव थी। डेनिश भाषा का केवल शासन प्रबन्ध तथा न्यायालयों में ही बहिष्कार नहीं किया गया वरन् स्कूलों में भी वह धीरे-धीरे निकाल दी गयी, केवल धार्मिक शिक्षा ही उस भाषा में दी जाती रही। सन् १९०८ में उसका प्रयोग मार्च-जनिक ममाओं में बन्द कर दिया गया। केवल चुनाव-सम्बन्धी ममाओं में तथा जहाँ ६० प्रतिशत में अधिक डेन जनता थी और वह डेनिश भाषा बोलती थी, वहाँ उसके प्रयोग की आज्ञा दी गयी। डेनिश रंगो ( पत्रिका ) तथा डेनिश राष्ट्रीय गीतों का भी नियंत्रण कर दिया गया। इन बातों को डेनिश जनता अत्याचार समझती थी और उसने उनका घोर विरोध किया, परन्तु सरकार ने उन लोगों की प्रतिघटन बनाने के लिए उन पर कड़ाई के साथ हमला किया। हजारों गिरफ्तार कर जेलों में डूँस दिये गये या निर्वासित कर दिये गये।

बेल्जियम में फ्लेमिश आन्दोलन

पेरिस में शान्ति परिषद् के समय, मार्च सन् १९१९ में बेल्जियम की फ्लेमिश जनता ने राष्ट्रपति विल्मन के समक्ष अपनी अपील पेश की, जिसका निम्नलिखित अर्थ विचारणीय है। बेल्जियम में उस समय तक स्थायी शान्ति की स्थापना सम्भव नहीं जब तक हमारी जनता की इस बात का पूर्ण विश्वास नहीं हो जायगा कि उसका शासन उसकी शिक्षा तथा न्यायालयों में उसकी सुनवाई तथा मेना में उसका नेतृत्व उसकी निजी प्राचीन डच बोली को छोड़ कर अन्य किसी भाषा में न होगा और विदेशी नियंत्रण को हटा कर उसे अपनी पुरातन सभ्यता के पुनर्जीवन का सुयोग न न दिया जायगा। फ्लेमिश लोगों का यह दावा है कि वे कुल जनसंख्या के ५७ प्रतिशत हैं तथापि उन पर फ्रेंच भाषा लाज दी गयी। बाद में फ्लेमिशों में फ्लेमिश भाषा फ्रेंच भाषा के समान ही मान ली गयी तथा शासन, मेना, न्यायालय आदि में उसे समान स्थान मिल गया। परन्तु फ्लेमिश जनता की यह शिकायत है कि फ्रेंच भाषी अधिकारी तथा न्यायाधीशों ने व्यवहार में फ्रेंच का ही आधिपत्य बनाय रखा। उन्होंने यह भी शिकायत की कि राज्य का ऐसा कोई विद्यालय या विश्व-विद्यालय नहीं था, जहाँ फ्लेमिश युवक अपनी भाषा में पूर्ण शिक्षा प्राप्त कर सकते। उन्होंने यह माँग की कि 'सैट' का विश्व विद्यालय एक फ्लेमिश मस्त्रा में परिणत कर दिया जाय। हाल ही में कामून द्वारा इस माँग की आधिकार्य में स्वीकार कर लिया गया है। उनकी यह भी शिकायत थी कि समस्त सरकारी पाठ्य पुस्तकें, रिपोर्टें, सरकारी पत्र-व्यवहार आदि फ्रेंच भाषा में हैं। इसी प्रकार की अन्य शिकायतें भी की गयीं जिनका माराज यह है कि फ्लेमिशों का फ्रेंचोकरण किया जा रहा है और पूरे देश को लैटिन सभ्यता एवं संस्कृति का भग बनाया जा रहा है। इस नीति का केषोलिक पादरियों ने बड़ा घोर विरोध किया था।

दूसरी ओर यह कहा जाता है कि फ्लेमिशों के स्कूलों, अदालतों तथा शासन-प्रबन्ध में फ्लेमिश भाषा के बहिष्कार की बात गलत है। यह भी कहा जाना है कि

फ्लेमिश कोई साहित्यिक भाषा नहीं है; उनकी साहित्यिक भाषा तो डच है; फ्लेमिश साहित्यकार स्वयं फ्रेंच भाषा का ही प्रयोग करते हैं और यदि फ्लेण्डर्स में फ्लेमिश-डच भाषा आधिपत्य प्राप्त कर ले तो उसकी जनता का योरोप से बौद्धिक सम्पर्क टूट जायगा जो फ्रेञ्च भाषा के द्वारा ही बना हुआ है।

**भारत में भाषा का प्रश्न**

भारत में जहाँ विविध प्रकार की भाषाएँ प्रचलित हैं (भासाम में १०० बोलियाँ बोली जाती हैं।) और जहाँ घोंगे जो राजभाषा है, राष्ट्रवादी यह चाहते हैं कि घोंगे जी को हटा कर उसकी जगह एक भारतीय भाषा को राष्ट्रभाषा के रूप में स्वीकार किया जाय। प्रभी तक वे इस बात में सहमत नहीं हैं कि किस भाषा को यह गौरव दिया जाय। वहाँ कोई एक भाषा ऐसी नहीं है जिसे वहाँ की जनता का एक बड़ा भाग समझ सके, और जिसे राज-भाषा बना दिया जाय। अतः यह समझना सरल नहीं कि घोंगे जी के हटा देने में जो किसी भी एक प्रान्तीय भाषा के अभिने वाली की अपेक्षा कहीं अधिक जनता द्वारा बोली और समझी जाती है, क्या लाभ होगा।

**भाषा के प्रश्न पर अन्तिम विचार**

भाषा के प्रश्न पर किसी उपराष्ट्र-विशेष के सामान्य हित के प्रतिरिक्त सामान्यता के सामान्य विकास की दृष्टि से भी इस बात में सम्भोर सन्देह है कि जो भाषाएँ उप-राष्ट्रों द्वारा बोली जाती हैं उन्हें राज्य द्वारा प्रोत्साहन मिलना चाहिये। यह पर्याप्त है कि उनकी रक्षा की जाय और उन्हें लोग बोलें तथा प्राथमिक पाठशालाओं में उसके द्वारा शिक्षा दी जाय और धार्मिक तथा साहित्यिक बातों में उनका प्रयोग हो। परन्तु जहाँ वह भाषा केवल स्थानिक है तथा जिसका प्रयोग अन्तर्राष्ट्रीय विचार-विनिमय में नहीं किया जा सकता और जो साहित्य एवं विज्ञान का माध्यम नहीं बन सकती, वहाँ हमें सार्वजनिक नैतिकता अथवा राजनीति की दृष्टि में कोई कारण नहीं प्रतीत होता कि राज्य क्यों ऐसी भाषा को प्रोत्साहन दे और उसे प्रशासन-प्रवर्ग्य पारसभा, न्यायालय तथा उच्च शिक्षा-संस्थाओं में प्रधान भाषा के समान ही क्यों स्थान दिया जाय, जब कि वह भाषा सामान्य विज्ञान, साहित्य तथा अन्तर्राष्ट्रीय विचार-विनिमय का माध्यम बनी हुई है। ऐसे उदाहरणों की कमी नहीं है जबकि पूर्वी योरोप के छोटे उपराष्ट्रों ने अपनी भाषाओं को राज-भाषाओं के रूप में स्वीकार कर लिए जाने के लिए मान्योत्तन किये जबकि उनके बोलने वालों की संख्या बहुत छोटी थी और उनका साहित्य एक छोटे से वस्ते में समा सकता था।

१. १५ अगस्त सन् १९४७ के बाद भारत में स्वतन्त्रता की स्थापना के साथ ही भारत को राष्ट्रभाषा के प्रश्न का निर्णय सरल हो गया। विधान-सभा ने हिन्दी को समस्त भारत के लिए राष्ट्र-भाषा स्वीकार कर लिया है। संयुक्त-प्रान्त, (पूर्वी) पंजाब, बिहार, मध्यप्रान्त, बरार, मध्यभारत, मत्स्य-राज्य, राजस्थान आदि ने तो इसके पहले भी हिन्दी को राज-भाषा स्वीकार कर लिया था। हिन्दी भारत के एक सबसे बड़े भाग की भाषा है जो व्यावहारिक रूप में भारत को राष्ट्र-भाषा के रूप में प्रयोग में आने लगी है। भारत में घोंगे जी बोलने या समझने वाले कुछ लाख व्यक्ति ही निकलेंगे जब कि हिन्दी समझने वाले और बोलने वाले भारत में १४ करोड़ व्यक्तियों से कम नहीं निकलेंगे। ऐसी दशा में सेवक के विचार मत्त के साथ न्याय नहीं करते।

—अनुवादक।

### (३) न्यायिक कानून तथा रिवाजों को कायम रखने का अधिकार

उपराष्ट्रों का एक दूसरा महत्वपूर्ण अधिकार उन स्थानिक रीतियों और रिवाजों की रक्षा का है। जो सार्वजनिक सदाचार तथा राज्य-नीति के सिद्धान्तों के प्रतिकूल नहीं हो। स्कॉटलैंड में स्टुघट विद्रोह के बाद, सार्वजनिक व्यवस्था के विचार से, स्कॉच हाइलेडम द्वारा एक प्रकार का पाषाण (Kilt) धारण करना निषिद्ध ठहरा देना ठीक था, भारत में नैतिक आधार पर अंग्रेजों शासन द्वारा सती-प्रथा (पति के शव के साथ पत्नी का चिता में भस्म हो जाना) का निषेध भी उचित था। इस विषय में संदेह है कि क्या एक उपराष्ट्र को अपने स्थानीय रीति-रिवाजों को कायम रखने का उस समय भी अधिकार है जबकि वे देश के सामान्य कानूनों के अनुकूल न हों। हमलिये रोमनों ने अपने प्राचीन प्रजा पर रोमन कानून लाद कर उचित काम ही किया था। इसी प्रकार फ्रेञ्चों ने घरेलू में नेपोलियन विधान को लागू कर तथा बाद में जर्मनों ने वहाँ अपने प्राधिपत्यकाल में उसे हटाकर अपने शासन-नियम लागू करके ठीक ही किया<sup>१</sup>। इसी प्रकार कोई भी इस बात से इनकार नहीं करेगा कि ग्रेट ब्रिटेन को वेल्स में अंग्रेजी कानून प्रयोज्य फ्रेञ्च सरकार को ब्रिटेन के फ्रेञ्च कानून लागू करने का अधिकार था। ऐसे भी उदाहरण कम न मिलेंगे जहाँ इस प्रकार के कानूनों का प्रचलन ठीक सिद्ध नहीं हुआ। इस प्रकार १८वीं शताब्दी में बंगाल में भारतीयों पर अंग्रेजों द्वारा अपने कानून तथा न्याय पद्धति को लादना एक भयानक भूल थी। इसी प्रकार कानून के व्यतिरिक्त के दृष्टान्तिक सिद्धान्त की उपेक्षा करके जिसके अनुसार विजित लोगों को अपने कानून रखने का अधिकार है जर्मनों पर रोमन कानून का लादना भी एक भयङ्कर भूल थी। उसका बड़ा विरोध हुआ और उससे जर्मनों में स्वतन्त्रता की भावना का उदय हुआ। प्रायः विजेता सार्वजनिक नीति की दृष्टि से विजित प्रजा को अपने कानून को पूर्ण रीति में या अंशतः कायम रखने की अनुमति दे देता है। सन् १८०१ में दक्षिणी अफ्रीकन रिपब्लिक की विजय के बाद अंग्रेजों ने ट्रान्सवाल में डच-रोमन-कानून को कायम रखने की अनुमति दे दी और क्यूबेक में फ्रेञ्च कानून का भी प्रयोग होता है।

### राष्ट्रसंघ द्वारा जातीय अल्पमतों के अधिकारों की रक्षा

जैसा कि पूर्व पृष्ठों में बतलाया जा चुका है, प्रथम विश्व-युद्ध के बाद जब शान्ति-संधि के समय नयी प्रादेशिक व्यवस्था की गयी तब कई पुराने और नये राज्यों में विदेशी उपराष्ट्र छूट गये थे।<sup>२</sup> यह अनुभव करके कि इस प्रकार के अल्पमतों के

१. अलसास प्रान्त के अधिकांश निवासी फ्रांस से प्रेम करते हैं तो भी जब प्रथम विश्व-युद्ध के बाद अलसास फ्रांस में मिला दिया गया और फ्रांस ने वहाँ जर्मन कानून की जगह फ्रेञ्च कानून लागू कर दिया तो लोगों ने इसकी शिकायत की थी। वे जर्मन कानून के प्राचीन १० वर्ष से रह रहे थे और उनमें परिवर्तन नहीं चाहते थे।

२. अनुमान किया जाता है कि इस नवीन व्यवस्था से योरोप में समस्त अल्प-संख्यकों की संख्या ५,४०,००,००० से घटाकर १९,८००,००० कर दी गयी थी और इस संख्या में भी अधिकतर जर्मन, मग्यार तथा रूसीनियन लोग रह गये थे।  
देखिए, Buch : *International Relations*, p. 273 ; Duxton and Evans : *Oppressed Peoples and the League of Nations* (1922)  
p. 82.

साथ राज्यों के बहुमतों द्वारा, 'जो सत्ता में होंगे, जाति, भाषा, तथा धर्म के सम्बन्ध में भेद-भावपूर्ण व्यवहार किया जायगा, और उन पर अत्याचार भी होंगे, राष्ट्रसंघ ने ऐसी अल्पमत जातियों (Minorities) की रक्षा के लिए पर्याप्त संरक्षणों की व्यवस्था की। प्रॉस्टिया, हंगरी, बल्गेरिया और टर्की के साथ जो सन्धि-संधियाँ हुईं, उनमें अल्पमतों की रक्षा के दायित्व तथा संरक्षण का प्रश्न राष्ट्र संघ को सौंप दिया गया। सन् १९१६-२० में मित्रराष्ट्रों तथा पोलैण्ड, चेकोस्लोवाकिया, यूगोस्लाविया, रूमानिया, ग्रीस और धारमोनिया के बीच जो संधियाँ हुईं उनमें भी इसी प्रकार की व्यवस्था की गयी। ये समस्त संधियाँ देश के निवासियों तथा उनके नागरिकों को जन्म, जातीयता, भाषा या धर्म सम्बन्धी किसी भेदभाव के बिना कुछ नियत अधिकार प्रदान करती हैं, और ये देश संधि की शर्तों को अपने देश के विधान का हिस्सा मानते हैं।

तक्षेप में इन संधियों द्वारा जनता को जो अधिकार दिए गये हैं, वे इस प्रकार हैं, कानून की दृष्टि में समानता, राजनीतिक समानता, व्यावसायिक तथा सामाजिक व्यवहार, धार्मिक पूजा-पाठ समाचार-पत्रों, सार्वजनिक सभाओं तथा प्रदालनों में भाषा का निर्वन्ध प्रयोग; अल्पमतों द्वारा अपने स्वयं से धार्मिक, सामाजिक, शिक्षा-सम्बन्धी एवं परोपकारिक संस्थाओं की स्थापना तथा उनका संचालन, जिन नगरों एवं जिलों में अल्पमत का आधिपत्य है, वहाँ की सार्वजनिक प्राथमिक पाठशालाओं में निज भाषा का प्रयोग तथा स्थानीय मस्याओं तथा राज्य की ओर से उचित अनुदान में धार्मिक, शैक्षणिक तथा परोपकारिक संस्थाओं को आर्थिक सहायता। कुछ संधि-पत्रों में जाति या स्थिति विशेष के लिए भी व्यवस्था है। इस प्रकार पोलैण्ड के साथ की गयी संधि में यहूदियों के लिए विशेष व्यवस्था है। चेकोस्लोवाकिया के साथ की गयी संधि में रुषीनियन प्रजा के स्वायत्ततासन के सम्बन्ध में विशेष उल्लेख है; इसी प्रकार रूमानिया के साथ संधि में सेक्सन जाति तथा ट्रान्सिलवेनिया की चेकलर (Czechlers) जाति के लिए धार्मिक एवं शैक्षणिक स्वराज्य की व्यवस्था है। समस्त संधियों में यह उल्लेख है कि राष्ट्रमण की कौंसिल का कोई भी सदस्य कौंसिल का ध्यान इन संधियों की शर्तों के उत्पन्न करने की ओर आकर्षित कर सकेगा और उस पर कौंसिल समुचित ध्यान देगी। इन संधियों के सम्बन्ध में कानून या तथ्य के विषय में कोई भी मतभेद पैदा होने पर उसका निर्णय निम्न-न्यायालय द्वारा किया जायगा और उसका निर्णय अन्तिम होगा। कुछ नवीन राज्य जिनके साथ इस प्रकार की संधियाँ नहीं हुई थी और जिन्हें राष्ट्रसंघ का सदस्य बना लिया गया उन्हें इस शर्त पर सदस्य बनाया गया कि वे अल्पमत संधियों के सिद्धान्तों की स्वीकार करेंगे और उनका पालन भी करेंगे। इस प्रकार की शर्तें ग्रीस, फिनलैण्ड, इटालिया, लेटविया, और लिथुएनिया ने राष्ट्रसंघ की सदस्यता स्वीकार करते समय मजूर की थी।

### संधियों की धाराओं का पालन

इस प्रकार की संधियों का करना अल्पमतों के जातीय, भाषा, तथा धर्म-सम्बन्धी हितों की रक्षा की दृष्टि से एक बड़ा प्रयोग था। राष्ट्रसंघ ने भी अल्पमतों की रक्षा के हेतु इन संधियों की शर्तों का पालन कराने के लिए जो हस्तक्षेप किया और सतर्कता दिखाई वह उसकी महान् सेवाओं में से एक है। परन्तु यह स्वीकार करना पड़ेगा कि इस प्रसंग में राष्ट्रसंघ के सभी प्रयत्न सफल नहीं रहे। जिन राज्यों के अल्पमतों की शिक्षापूर्वक थी और जिनकी ओर से उन्हें दूर करने के लिए राष्ट्रसंघ की कौंसिल को आवेदन पत्र भेजे गये, उन राज्यों ने राष्ट्रसंघ के हस्तक्षेप की

अनावश्यक माना, क्योंकि उनकी दृष्टि में यह राज्य का एक प्रान्तरिक प्रश्न था—  
 अन्तर्राष्ट्रीय नहीं। पोलैण्ड में जर्मन कृषकों की भूमिहीन किये जाने और जर्मन  
 निवासियों को पोलिश नागरिकता के अधिकारों से वंचित रक्के जाने की शिकायत थी।  
 हंगरी में यहूदियों ने यह शिकायत की कि विश्वविद्यालयों में वे यहूदी छात्रों का  
 बहिष्कार कर दिया गया है। इस सम्बन्ध में टर्की की सरकार सबसे बड़ी अपराधिनी  
 है, उसने एशिया माइनर के ग्रीक तथा धारमोनियन निवासियों का एक बहुत बड़ी  
 समस्या में निर्वासन कर दिया था। यूनान ने मकदूनिया से एक बड़ी समस्या में बल्गे-  
 रियनों को निकाल दिया। यूगोस्लाविया ने अपने मकदूनिया प्रदेश से बल्गेरियनों को  
 निकाल दिया। रूमानिया ने भी ट्रान्सिलवेनिया प्रदेश में हूंगेरियन लोगों का जीवन  
 असह्य बना दिया पोलैण्ड ने भी उन लिथुएनियनों के भाग में, जिन्होंने विलना में ही  
 बने रहना पसन्द किया, अनेक कठिनाइयाँ सृष्टि कर दीं।

इस प्रकार अन्तर्गत अल्पमतों की रक्षा के लिए मधियों में जो दावें रखी गई  
 थी उनका पालन कराने में तथा उनका उल्लंघन रोकने में सफलता नहीं मिली। इन  
 सब बातों का परिणाम यह हुआ कि बहुत बड़ी संख्या में अल्पमतों को एक राज्य से  
 दूसरे राज्य में चला जाना पड़ा। प्रायः प्रत्येक उपराष्ट्र का एक राज्य स्थापित हो  
 जाने में विभिन्न राज्यों में यह प्रवृत्ति चल पड़ी कि जो उपराष्ट्र उनमें रह गये उन पर  
 अनेक प्रकार से दबाव डाला जाय जिससे वे उस राज्य को छोड़कर अपने राज्य में  
 चले जाय।

### दक्षिणी टिरोल में जर्मनों की स्थिति

इस सम्बन्ध में यह उल्लेख करना अत्यन्त आवश्यक है कि उन प्रदेशों के  
 अल्पमतों की रक्षा के लिए ऐसी कोई मधियाँ नहीं की गईं जिन तथा साथी  
 राज्यों के सम्मर्जन थे। जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, दक्षिणी टिरोल का  
 प्रदेश जिनमें अधिकांश जर्मन रहने थे ऑस्ट्रिया में छीन कर इटली को दे दिया गया  
 था। इटली को एक सामरिक महत्त्व का प्रदेश देने के उद्देश्य में ही यह काट-छाँट  
 की गयी थी। मधि में जर्मन अल्पमतों की रक्षा के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी और  
 इस प्रकार २,४०,००० जर्मनों के भाग्य का निर्णय इटालियन सरकार की भाव्य  
 भावना अथवा राज्य नीति की आवश्यकताओं पर ही छोड़ दिया गया। इस प्रदेश के  
 निवासियों ने शान्ति-परिषद् के समक्ष बिना उनकी इच्छा जाने हुए ऑस्ट्रिया में  
 निकाल कर इटली के राज्य में शामिल कर देने पर दुःख एवं निराशा प्रकट करते  
 हुए प्रतिवाद किया। पर शान्ति-परिषद् ने उनकी कोई सुनवाई नहीं की। शान्ति-परिषद्  
 में एक इटालियन प्रतिनिधि (टिटोनी) ने यह वचन दिया कि जो ऑस्ट्रिया के प्रदेश  
 इटली में मिला दिये गये हैं, उनके निवासियों की मस्कूनि की रक्षा की जायगी। बाद  
 में इसी प्रकार के आश्वासन इटली की चारासभा (Chamber of Deputies) ने  
 दिये और इस बात पर खेद प्रकट किया कि सामरिक दृष्टि में उस प्रदेश को इटली  
 में मिलना आवश्यक हो गया था। कुछ समय तक इटली की सरकार ने इन आश्वा-  
 सनों के अनुसार काम भी किया; परन्तु जब इटली में फ़ेमिस्ट पार्टी का शासन  
 स्थापित हो गया, तब इस नीति में भी परिवर्तन हो गया। स्थानीय जर्मन समस्याओं  
 तथा उनकी समस्याओं एवं जुनूनों पर रोक लगायी गयी, बलप्रयोग द्वारा भी जुनून रोक  
 गये, जर्मन अध्यापकों को स्कूलों से हटा दिया गया, स्थानीय जर्मन न्यायाधीशों तथा  
 अधिकारियों को भी हटा दिया गया; स्कूलों में जर्मन भाषा का प्रयोग भी निषिद्ध ठहरा



दिया गया। इसके परिणाम-स्वरूप सैकड़ों जर्मन स्कूल बन्द हो गये, यहाँ तक कि धार्मिक शिक्षा देने के लिए भी इटालियन भाषा का प्रयोग होने लगा। सड़की एवं गलियों के नाम भी जर्मन से बदल कर इटालियन कर दिये गये। नगरी कम्बो, तथा सार्वजनिक मामलों में जर्मन भाषा का प्रयोग बन्द कर दिया गया और सार्वजनिक स्थानों तथा स्कूलों में जो जर्मन देवनागरी तथा बीरो के चित्र और ऐतिहासिक स्मारक थे, वे भी हटा दिये गये। इस प्रकार सारे प्रदेश को 'इटालियन' बनाने का संगठित उद्योग किया गया जिसमें जर्मन राष्ट्रीयता का यथामग्न कोई चिन्ह भी वहाँ न रहे।

**प्रजातीय अल्प संख्यकों का परिवर्तन (Exchange)**

यह मुद्दा पेन किया गया है कि जिस राज्य में अल्पसंख्यक लोग बहुसंख्यकों के साथ हिंस्रित नहीं सकते उनकी रक्षा तथा संरक्षण का एक व्यावहारिक एवं व्यावसायिक उपाय यह है कि वे उस राज्य में चले जायें जिसमें उनके उपराष्ट्र के लोग रहने हैं, और उनके बसने में उस राज्य के अल्पसंख्यक लोग अपनी राष्ट्रीयता वाले राज्य में चले जायें। सन् १९२३-१९२५ में इस मुद्दा के अनुसार ग्रीस (ग्रीस) तथा टर्की के बीच में अल्पसंख्यक जनता का तबादला किया गया था। सन् १९२२ में जब टर्की ने ग्रीस को युद्ध में पराजित कर दिया तब एशिया माइनर से असंख्य ग्रीक लोग इस भय में ग्रीस को चले गये कि तुर्क उनका नष्ट कर देंगे या उनके साथ दुर्व्यवहार करेंगे। डॉ॰ नानमैन के सुझाव पर लसिन वाशिंगटन में (२० जनवरी, सन् १९२३) यह निश्चय किया गया कि टर्की तथा ग्रीस एक निश्चित संख्या में अपनी-अपनी अल्पसंख्यक जनता का तबादला करेंगे, एशिया माइनर से ग्रीक लोग ग्रीस जायेंगे और ग्रीस से ओटोमन मुसलिम टर्की को भेजे जायेंगे। निष्कर्षार्थी लोगों को अपनी निजी वल-सम्पत्ति अपने साथ ले जाने की आज्ञा दे दी गयी और उनकी वल-सम्पत्ति की प्रतिपूर्ति करना राज्य का काम रहा जिसका मूल्यांकन एक संयुक्त कमिशन द्वारा होना था। ग्रीक सरकार ने अनिवार्यपूर्वक इस जनसंख्या के परिवर्तन के निश्चय को मान लिया, परन्तु एशिया माइनर की ग्रीक जनता ने राष्ट्रसंघ, मित्रराष्ट्रों तथा लोसेन-सम्मेलन के समक्ष इस आवादी के परिवर्तन का घोर विरोध किया। प्रत्येक स्थान में सरणार्थियों के दुःखों एवं कष्टों के लिए सहानुभूति प्रकट की गयी। देखने में तो यह आवादी का स्वेच्छापूर्ण परिवर्तन था, परन्तु वास्तव में यह ग्रीक जनता का सामूहिक रूप में निर्वासन ही था।<sup>१</sup> २६ नवम्बर, सन् १९१९ में बलगेरिया तथा ग्रीस के बीच आवादी के परिवर्तन के सम्बन्ध में एक समझौता न्यूलो (Neully) नामक स्थान पर हुआ था। यह वास्तव में एक पार-स्परिक व्यवस्था थी। इसमें तथा ग्रीक-टर्की के आवादी परिवर्तन में अन्तर यह था कि टर्की तथा ग्रीस की आवादी का परिवर्तन वलपूर्वक किया गया था; परन्तु ग्रीस तथा बलगेरिया की आवादी का परिवर्तन पूर्णतः ऐच्छिक था।<sup>२</sup>

१. इस व्यवस्था के अनुसार ग्रीस से ४,००,००० मुसलमान टर्की को भेजे गये और टर्की से २, ५०,००० ग्रीक लोग ग्रीस को भेजे गये। १२, ५०,००० ग्रीक लोग ग्रीस को भेजे गये। सन् १९२३ से पूर्व ही वलपूर्वक निकाल दिये गये थे।
२. ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा स्वीकृत 'भारतीय स्वतन्त्रता कानून' (Indian Independence Act) के अनुसार भारत का विभाजन कर १५ अगस्त सन् १९४७ को दो स्वतन्त्र राज्यों—इण्डोनेशिया—को स्थापना की गयी। बंगाल तथा पंजाब

का धर्म के आधार पर विभाजन किया गया। पाकिस्तान राज्य में पश्चिमी पंजाब, सिन्ध, सोमाप्रान्त, विलोचिस्तान तथा पूर्वी बंगाल सम्मिलित कर दिये गये और भारत के दोष प्रान्त तथा उसके प्रदेश के भारतीय राज्य भारतीय संघ में सम्मिलित कर दिये गये। परन्तु इन दोनों राज्यों में लाखों-करोड़ों की सख्या में जो अल्पसंख्यक लोग थे, उनकी रक्षा के लिए विभाजन-परिषद् (Partition Council) अथवा वायमराय लॉर्ड मोण्टेगेन और भारतीय नेताओं ने कोई व्यवस्था नहीं की। मुस्लिम लोग की ओर से श्री० जिन्ना तथा दूसरे नेताओं ने हिन्दू-मुस्लिम आवादी के परिवर्तन के सम्बन्ध में अपना मत बहुत पहले प्रकट किया था और यह इच्छा प्रकट की थी कि आवादा का परिवर्तन करना पड़ेगा। परन्तु हमारे राष्ट्रीय नेता—राष्ट्रपिता महात्मा गाँधी तथा माननीय सरदार बल्लभभाई पटेल ने इसका तीव्र प्रतिवाद किया। फलतः भारत के विभाजन के समय आवादी के परिवर्तन पर व्यावहारिक दृष्टि से विचार भी नहीं किया गया। परन्तु १५ अगस्त सन् १९४७ के बाद पाकिस्तान के पश्चिमी पंजाब, सिन्ध और सोमाप्रान्त तथा मुसलमानों रियासत बहावलपुर में जो हिन्दू-मुसलमानों में महान् रक्त-स्नान और अमानक उपद्रव, मृत्यु, अग्निबाण्ड, बल-पूर्वक धर्म-परिवर्तन तथा स्त्रियों एवं लड़कियों के अपहरण एक बड़े पैमाने पर हुए—जैसे बाध्य होकर भारतीय संघ की सरकार को जो पश्चिमी पाकिस्तान से हिन्दू जनता को, जिसमें सिक्ख भी सम्मिलित हैं, निकाल कर भारतीय संघ के प्रदेशों में लाने की तथा पूर्वी पंजाब में से मुसलमानों को पाकिस्तान भेजने की व्यवस्था करनी पड़ी।

अनुमान है कि भारत में पश्चिमी पाकिस्तान में प्रायः ४०,००,००० हिन्दू तथा सिक्ख स्त्री पुरुष लाये गये और पूर्वी पंजाब से लगभग इतने ही मुसलमान पाकिस्तान भेजे गये। इस प्रकार २१ नवम्बर सन् १९४७ तक ८०,००,००० स्त्री पुरुष हिन्दू-मुसलमानों ने पाकिस्तान भारत की सीमा की पार किया। विश्व के इतिहास में जनता के परिवर्तन का इस प्रकार का दूसरा उदाहरण नहीं मिलेगा।

यदि इस प्रकार के आवादी-परिवर्तन की पहल में व्यवस्था कर दी गयी होती तो कई लाख हिन्दू मुसलमानों की हत्या न हो पाती, सहस्रों नारियों को बलपूर्वक मुसलमान न बनना पड़ता, सहस्रों ही नारियों का सतीत्व गष्ट न होता और करोड़ों की सम्पत्ति का इस प्रकार अपहरण एवं नाश न होता और न इस प्रकार भारत के सम्य नागरिक 'अरण्यार्षी' बनकर भारतीय सरकार तथा भारत के प्रान्तों एवं रियासतों के लिए एक समस्या न बन गये होते। —अनुवादक।

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- |             |   |
|-------------|---|
| Bluntschli, | "Theory of the State," Bk. II, Ch. 3  |
| Buell,      | "International Relations" (1925), Chs 2, II   |
| Evans,      | "The Protection of Minorities," <i>British Year Book of International Law</i> , 1923-24, pp. 95-123.  |
| Fauchille,  | "Protection des minorités," " <i>Droit international public</i> " (1922), Vol. I, pt. 1, pp. 202-219. |

- Garner, "Recent Developments in International Law" (1925), pp. 434-411.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 45-48.
- Rosting, "The Treaties for the Protection of Minorities by the League of Nations," *Amer. Jour. of Internal. Law*, Vol. XVII (1923), pp. 641-661.
- Temperley, "History of the Peace Conference at Paris," Vol. V, Ch. 2.
-

## प्रभुत्व

### (1) प्रभुत्व की प्रकृति एवं उत्पत्ति

#### प्रभुत्व की प्रकृति

हमने पिछले एक अध्याय में उल्लेख किया है कि जिस विधायक तत्व के द्वारा राज्य तथा अन्य मानव-संस्थाओं में आधारभूत अन्तर प्रकट होना है, वह है प्रभुत्व अर्थात् राज्य की इच्छा एवं शक्ति की प्रधानता। प्रत्येक पूर्ण स्वतन्त्र राज्य में किसी व्यक्ति, परिषद् या जन-समुदाय (अर्थात् निर्वाचक मण्डल) को सामूहिक इच्छा को कानून के रूप में व्यक्त करने और उसका पालन कराने की सर्वोच्च सत्ता प्राप्त होती है, अर्थात् उसे आदेश देने और उनका पालन कराने का अन्तिम अधिकार प्राप्त होता है। अन्य संस्थाओं में भी सामूहिक इच्छाएँ होती हैं और वे उन्हें अभिव्यक्त भी करती हैं, परन्तु राज्य की इच्छा-शक्ति का प्रमाण तक्षण यह है कि वह सबसे प्रबल होती है; उसके समस्त अन्य व्यक्तियों एवं व्यक्ति-समूहों की इच्छा का कोई प्रभाव नहीं होता और यदि इन दोनों प्रकार की इच्छाओं में कोई संघर्ष होता है तो राज्य की इच्छा के अनुसार ही काम होता है। समस्त आकांक्षाएँ राज्य की इच्छा के अधीन हैं। राज्य जिस विषय में अपना निर्णय दे दे, वह उस विषय में अन्तिम निर्णय होता है और सर्वमान्य होता है।<sup>१</sup> राज्य अपने अन्तर्गत किसी भी मानव-संस्था अथवा व्यक्ति का प्रभुत्व-शक्ति के उपयोग का अधिकार नहीं मानता और न उस अधिकार में कोई भाग ही देता है।

#### प्रभुत्व शब्द और उसकी भावना

यद्यपि प्रभुत्व (Sovereignty) शब्द आधुनिक है, तथापि उसका जो भाव है वह हमें अरस्तू के साहित्य में भी मिलता है। अरस्तू ने इसके लिए राज्य की सर्वोच्च सत्ता (Supreme Power) शब्दों का उल्लेख किया है। रोम के कानून-विशारदों को भी इसका ज्ञान था क्योंकि उन्होंने भी राज्य की सर्वोच्च सत्ता को प्रकट करने के लिए Summa Potestas तथा Plenitudo Potestatis आदि शब्दों का प्रयोग किया था। मावरन तथा सावरेन्टी आदि आधुनिक शब्दों का प्रयोग सबसे पूर्व फ्रेन्च विधान-विशेषज्ञों ने किया था। फ्रान्स में प्रभुत्व के लिए सावरेन्टी (Souverainete) शब्द का प्रयोग पन्द्रहवीं शताब्दी में किया गया था। इसके उपरान्त इस शब्द का प्रयोग

१. तुलना कीजिए, Maine, 'Early History of Institutions' (1875), p. 349 और Willoughby, 'Nature of the State' (1896), p. 183.

अंग्रेजी, इटालियन और जर्मन राजनीतिक साहित्य में भी किया जाने लगा।<sup>१</sup> बोर्दा सबसे पहला लेखक था जिसने सोतहवीं सदी में अपनी पुस्तक 'Six Books on the Republic' में प्रभुत्व की प्रकृति एवं लक्षणों पर विस्तार विचार किया। अपनी पुस्तक के फ्रेंच संस्करण में उसने सोवरेन्टी (Souverainete) शब्द का प्रयोग किया है।

प्राचीन तथा मध्य-युगीन लेखकों को प्रभुत्व की आधुनिक भावना का कुछ ज्ञान अवश्य था, परन्तु वह प्रायः अस्पष्ट ही था क्योंकि उस युग में प्रभुत्व की आधुनिक कल्पना वास्तव में भी नहीं थी।<sup>२</sup> उदीयमान राष्ट्रीय राज्य तथा उसकी विविध आन्तरिक एवं बाह्य प्रतिरोधी शक्तियों—विशेष रोम-साम्राज्य, पोपशाही, और जागीरदारों—के बीच मध्ययुग में जब संघर्ष होने लगा तो उनके कर्मस्वरूप प्रभुत्व के आधुनिक सिद्धान्त का जन्म हुआ और इस विषय पर प्रथम साहित्य तैयार हुआ। इस संघर्ष में फ्रांस में सबसे विकट तथा भयङ्कर रूप धारण किया था। फ्रेंच राजाओं ने सम्राट्, पोप और जागीरदारों के दावों का प्रतिवाद बड़े प्रबल रूप में किया और इस बात पर जोर दिया कि राजा अपने राज्य की तत्काल अथवा तानि के बल पर अपने अधिकार में रखता है और वह उसे केवल ईश्वर से प्राप्त हुआ है। फ्रेंच कानूनवेत्ताओं ने अपने राजाओं का पक्ष लिया और उनके समर्थन में एक कानूनी सिद्धान्त का प्रतिपादन किया जिसने केवल रक्षा के साधन का ही काम नहीं दिया बल्कि राजा के प्रधानता के दावे को व्यापकतया उसका समर्थन भी किया। परन्तु यह सिद्धान्त वास्तव में राज्य के प्रभुत्व का सिद्धान्त न होकर राजा के प्रभुत्व का सिद्धान्त था। एक फ्रेंच लेखक ने तो यही तर्क लिखा है कि 'राजा समस्त प्रजा पर अपना प्रभुत्व रखता है और जब हम उसमें निहित प्रभुत्व का उल्लेख करने हैं, तब हमारा आशय राजा से ही होता है।'

प्रारम्भ में प्रभुत्व का यह आशय नहीं था कि राजा अपने विभिन्न प्रतिद्वन्द्वियों के विपरीत पूर्णरूपेण स्वतन्त्र था परन्तु १३वीं शताब्दी के अन्त तक वह सर्वोच्च सत्ता के रूप में ग्रहण किया जाने लगा और प्रभुत्व अधिकार्य माना जाने लगा। प्रभुत्व और शासन (राजा)

प्रारम्भ में प्रभुत्व राजा का वैयक्तिक गुण माना जाता था। बोर्दा ने उसे राज्य का एक विभाजक तत्व माना यद्यपि उसके विचार भी इस सम्बन्ध में स्पष्ट नहीं थे। उसने प्रभुत्व में आशय राज्य के एक विशिष्ट भाग की सत्ता समझा। फ्रांस में यह भग राजा था और बोर्दा ने प्रभुत्व का अधिकार राजा को ही प्रदान किया। बोर्दा तथा दूसरे लेखकों ने प्रभुत्व और शासन की सत्ता (Power of government

१. जेन्स ने अपनी पुस्तक (The State and the Nation, p. 260) में लिखा कि पन्द्रहवीं शताब्दी की एक कानूनी रिपोर्ट में कैम्ब्रिज के कलेजों के प्रधानों को 'सोवरेन' लिखा गया था।

२. यह कुछ विचित्र बात है कि जर्मन भाषा में अंग्रेजी शब्द Sovereignty का कोई पर्याय नहीं है। जर्मन लोग एक समीक्षित फ्रेंच शब्द Souverdnitat का प्रयोग करते हैं। Herrschaft, Staatsgewalt, Obergewalt तथा Staalshoheit जो जर्मन शब्द इस सम्बन्ध में प्रयुक्त होते हैं उनका सम्बन्ध राजा की शक्ति, राज्य की प्रतिष्ठा से होता है, न कि प्रभुत्व से।

को एक ही चीज मानकर एक मूल धोर को। अतः उसने प्रभुत्व के मन्त्रे लक्षण राज नियम निर्माण, युद्ध-धोषणा एवं शान्ति-मन्त्रि, राजपदों पर नियुक्तियाँ कानूनी विवादों का निर्णय आदि माने हैं। वास्तव में ये शक्तियाँ प्रभुत्व की भावना के परिणामस्वरूप नहीं हैं, ये तो शासन के विविध अंगों के सामान्य अधिकार मात्र हैं। यह बात अस्वाभाविक नहीं है कि सोलहवीं शताब्दी के लेखकों ने राजा की सत्ता को ही राज्य का प्रभुत्व समझा, क्योंकि प्रभुत्व की भावना को जन्म देने वाला जो मघप हुआ वह राजा की ओर से अपनी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की स्थापना के लिए ही था। जब इस संधर्भ में राजा की विजय हुई तो यह सर्वथा स्वाभाविक ही था कि प्रभुत्व राजा की ही शक्ति माना जाता।

### प्रभुत्व की कुछ परिभाषाएँ

प्रभुत्व की परिभाषाएँ भी राज्य की परिभाषाओं के समान लेखकों के मत भिन्न भिन्न होने के कारण अनेक हैं। बोदो ने, जिसने इस शब्द का प्रयोग प्रथम बार किया है, प्रभुत्व की परिभाषा इस प्रकार की है—‘नियमादि से निर्वाह राजा को अपने नागरिकों एवं प्रजा पर सर्वोच्च सत्ता।’ गोटियम ने ५० वर्षों के बाद अपने एक ग्रन्थ में प्रभुत्व की परिभाषा इस प्रकार की है। ‘उस पुरुष (राजा) की सर्वोच्च राज-नैतिक सत्ता, जिसके बाव्यों पर किसी अन्य का कोई नियन्त्रण नहीं होता और जिसकी इच्छा का विरोध कोई नहीं कर सकता।’ स्पेकस्टोन ने प्रभुत्व को ‘सर्वोच्च, दुनिवार, निरपेक्ष एवं अनियमित सत्ता’ माना है। जेलिनेक ने लिखा है कि ‘प्रभुत्व राज्य की वह विशेषता है जिसके कारण वह अपनी इच्छा के प्रतिरिक्त और किसी में बाध्य नहीं है और न अपनी शक्ति के प्रतिरिक्त किसी दूसरी शक्ति द्वारा मर्यादित ही है।’ छात्रो ने लिखा है कि ‘प्रभुत्व राज्य की आदेशात्मक सत्ता है; राज्य में संगठित राष्ट्र की इच्छा का नाम ही प्रभुत्व है, वह राज्य के अन्तर्गत समस्त प्रजा को बिना किसी शर्त के आदेश देने का अधिकार है।’ वेगम के अनुसार ‘प्रभुत्व नागरिक और नागरिकों के समस्त समुदायों पर मौलिक, निरपेक्ष एवं अमर्यादित सत्ता का नाम है।’ यह नागरिकों का आदेश देने और उन्हें उसके अनुसार कार्य करने के लिये बाध्य करने का स्वतन्त्र और किसी भी श्रेण में अप्राम अधिकार है।

## (२) प्रभुत्व के भेद

### नाम मात्र का (Titular) प्रभुत्व

प्रभुत्व शब्द का प्रयोग लेखकों ने विविध अर्थों में किया है। इसका एक प्रयोग उम नाममात्र के शासक का बोध कराने के लिए किया जाता है जो वास्तव में यथार्थ प्रभुत्वपूर्ण तो नहीं रहा, परन्तु शासन का एक पुर्जा मात्र रह गया हो। इस अर्थ में ग्रेट ब्रिटेन में औपचारिक रूप से राजा को प्रभु (Sovereign) कहा जाता है। किसी अपराध के लिए अभियोग राजा के नाम पर ही लगाया जाता है। यह प्रथा उम समय से चली आती है। जब कि राजा वास्तव में प्रभुत्व सम्पन्न था परन्तु यह परम्परा प्रथा के रूप में आज भी इंग्लैंड में चली आती है।

1. Political Science quarterly, Vol. III, p. 128. परिभाषाओं के लिए देखिये, Pollock : History of the Science of Politics, p. 49. Willoughby : Nature of the state, p. 280.

वैध (Legal) तथा राजनीतिक (Political) प्रभुत्व

राजनीतिक तथा वैध प्रभुत्व में प्रायः भेद किया जाता है। वैध प्रभुत्व (Legal Sovereignty) से प्रभुत्व के सम्बन्ध में एक वकील का दृष्टिकोण प्रकट होता है। उस अर्थ में प्रभुत्व का अर्थ है कानून-निर्माण करने वाली सर्वोच्च सत्ता। वैध प्रभुत्व इस प्रकार वह निश्चित सत्ता है जो राज्य के सर्वोच्च आदेशों को वैध (कानूनी) रूप में व्यक्त कर सके, वह सत्ता जो देवी कानून, नैतिक सिद्धान्तों तथा जनमत की उपेक्षा कर सके। वैध प्रभुत्व के पीछे एक दूसरी सत्ता भी है जो वैध रूप से अज्ञात एवं असंगठित है और जिसमें इतनी क्षमता नहीं होती कि वह राज्य की इच्छा को वैध आदेश के रूप में व्यक्त कर सके, परन्तु फिर भी जो ऐसी सत्ता है जिसके समक्ष वैध प्रभुत्व को नतमस्तक होना पड़ता है और अन्त में जिसकी इच्छा ही राज्य में चलती है, वह है राजनीतिक प्रभु।<sup>१</sup> एक सीमित अर्थ में निर्वाचक-मण्डल ही राजनीतिक प्रभु होता है, परन्तु व्यापक अर्थ में इसके अन्तर्गत राज्य की समस्त जनता आ जाती है जिसमें वे सब व्यक्ति शामिल हैं जो लोकमत-निर्माण में भाग लेते हैं चाहे वे मतदाता हों या न हों। निर्वाचक-मण्डल सत्त्विकता होने पर भी विरुद्ध लोकतन्त्र के सिवा, किसी भी राज्य में वैध नियम के रूप में अपनी इच्छा व्यक्त नहीं कर सकता, परन्तु वह व्यवस्थापक-मण्डल को उसकी इच्छा के अनुसार काम करने के लिए आदेश दे सकता है और यदि वह आदेश स्पष्ट हो और पूरी तरह से सम्पन्न किया गया हो तो उसकी व्यवहेतता नहीं की जा सकेगी और साधारणतया उसका पालन किया जायगा।

जब वैध प्रभु तथा राजनीतिक प्रभु (Political sovereign) के बीच संघर्ष होता है तो वैध प्रभु ही मान्य होता है; क्योंकि राज्य की जो इच्छा वैध नियम द्वारा अभिव्यक्त की गयी है, उसी की व्यापक मान्यता देवे, चाहे राजनीतिक प्रभु के आदेश विरुद्ध ही उचित और व्याप्य न हों न हों। एक प्रसिद्ध लेखक का मत है कि वैध प्रभु 'वकील की हैसियत में वकील का प्रभु' (Lawyer's sovereign qua lawyer) है। वकील एवं न्यायालय इनके अतिरिक्त अन्य किसी को भी स्वीकार नहीं करते। वकील के लिए पार्लियामेंट द्वारा निमित्त नियम ही श्रेष्ठ नियम हैं, भले ही जनता का निर्वाचको द्वारा उसकी निन्दा की गयी हो। निर्वाचकों की इच्छा से वकील को एक वकील की हैसियत से कुछ भी सम्बन्ध नहीं है। वह उनकी सम्मतियों तथा विचारों पर उचित ध्यान दे सकता है; परन्तु जब तक वे वैध नियम के रूप में धारण कर लें,

१. Dicey (Law of the Constitution, 2nd Ed. p. 66) ने कहा है कि 'वह व्यक्ति या संस्था (body) राजनीतिक प्रभु है जिसकी इच्छा अन्ततोगत्या राज्य के नागरिक मानते हैं'। इसी को उसने यह कह कर स्पष्ट किया कि इंग्लैण्ड में यह प्रभु निर्वाचक-मण्डल है जो अन्त में चलकर अपनी इच्छा को सदा चला सकता है। परन्तु न्यायाधीश जनता की इच्छा को उसी समय स्वीकार करते हैं जब कि वह पार्लियामेंट के कानून के रूप में व्यक्त होती है और वे इस दलील पर कभी-कभी कानून को मान्यता पर धका नहीं करते कि वह कानून निर्वाचकों की इच्छा के विरुद्ध स्वीकृत किया गया था या उनकी इच्छा के विरुद्ध उस पर प्रमल किया जा रहा है।

तब तक वकील के लिए उनका नियोजन भी प्रभाव नहीं होता। लॉर्ड ब्राइस ने कहा है कि वैध प्रभुत्व तथा राजनीतिक प्रभुत्व में जो भेद है, वह प्रभुत्व की वैध एवं लौकिक कल्पना के अन्तर के कारण ही है। उन्होंने लिखा है कि 'एक सामान्य व्यक्ति के लिए प्रभु बही है जिसकी इच्छा राज्य में सबसे बलवान् है और खरवी है, जो सर्वोच्च माना जाता है और जो अपनी इच्छानुसार कार्य करता है तथा दूसरों को उसके अनुसार कार्य करने को बाध्य कर सकता है।' एक वकील के लिए इससे अधिक स्पष्ट व्याख्या करने की आवश्यकता है। उसके लिए प्रभु केवल वही व्यक्ति या व्यक्ति समूह है जिसके आदेश से कानून वैध शक्ति प्राप्त करता है, जिसे सामान्य नियमों का निर्धारण करने की अन्तिम शक्ति प्राप्त है, वही वैध प्रभु है।'

**प्रभुत्व अविभाज्य है**

कुछ लेखक वैध तथा राजनीतिक प्रभुत्व के भेद को स्वीकार नहीं करते, क्योंकि ऐसा करने पर राज्य में दोहरे प्रभुत्व मानना पड़ता है। इस सम्बन्ध में ग्रीड या भी विचार करने में यह सुरपट हो जायगा कि वैध एवं राजनीतिक प्रभुत्व का यह भेद विभक्त प्रभुत्व के मिश्रण पर नहीं, प्रभुत्व एवं ही प्रभुत्व के विभिन्न स्रोतों द्वारा व्यक्त दो विभिन्न रूपों के भेद पर आधारित है। जैसा कि हम उत्पत्ति कर चुके हैं ऐसा हो सकता है कि एक का दूसरे के साथ सामञ्जस्य न हो, परन्तु वैध प्रभु की अभिव्यक्त इच्छा राजनीतिक प्रभु की आज्ञाशा से भेद्य नहीं जाती हो। ऐसी अवस्था में वैध प्रभु का नव निर्वाचक-मण्डल द्वारा पुनः निर्माण होता चाहिए, अन्यथा निर्वाचक-मण्डल की आज्ञाशा प्रभावकारी नहीं बनाई जा सकती। इनका सरल अर्थों में यही आशय है कि राज्य के नियम समुचित रीति से अभिव्यक्त लोकमत के अनुसार हों; परन्तु धारा सभा की निर्वाचकों के आदेश को मानना चाहिए। जब ऐसा नहीं होता तब धारा-सभा तथा निर्वाचक-मण्डल में सामंजस्य के अभाव पर विरोध होता है। प्रॉप्पेनर रीषी का मत है कि 'अच्छे शासन की समस्या अधिनायक में वैध प्रभु तथा राजनीतिक प्रभु के बीच पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित करने की समस्या है। यह सत्य है कि जहाँ विमुक्त लोकतन्त्र वास्तव होता है वहाँ इन दोनों प्रकार के प्रभुओं में संघर्ष की गुंजायश कम होती है अथवा होती ही नहीं है; क्योंकि विमुक्त लोकतन्त्र में ये दोनों प्रकार के प्रभु एक ही होते हैं। विमुक्त लोकतन्त्र में निर्वाचकों की अभिव्यक्त आज्ञाशा केवल आदेश या लोकमत ही नहीं होती बल्कि वह स्वयं ही निष्पत्ति होती है। सामान्यतया वैध प्रभु का संगठन राजनीतिक प्रभु के संगठन में भिन्न और पृथक् होता है, और यह ब्रिटिश पार्लियामेंट की तरह एक समस्या होती है अथवा दैधानिक परिपद् जो प्रभु की आज्ञाशा की अभिव्यक्ति के लिए आश्रयित की जाती है।

**ग्रेट ब्रिटेन में वैध प्रभुत्व**

वैध प्रभाव तथा राजनीतिक प्रभुत्व में ग्रेट ब्रिटेन जैसे देशों में बड़ा अन्तर है, जहाँ शासन-विधान में मजबूत धारासभा—पार्लियामेंट—द्वारा ही किया जाता है और जहाँ पर परिणामतः दैधानिक (Constitutional) एवं साधारण कानूनों (Statute) में कोई अन्तर नहीं होता। ग्रेट ब्रिटेन में पार्लियामेंट एक सामान्य व्यवस्थापिका परिपद् है और विधान परिपद् भी। यह पार्लियामेंट वास्तव में सर्वशक्तिमत्त्व है। उस पर नैतिक एवं भौतिक प्रतिबन्धों के अतिरिक्त और कोई प्रतिबन्ध नहीं है। ब्रिटेन में अन्य



कोई भी ऐसा व्यक्ति या संस्था नहीं है जो ऐसे नियम बना सके जिनसे पार्लामेंट द्वारा बनाये गये नियम में कोई सुधार या परिवर्तन हो सके या वे रद्द हो सकें। डायमो ने लिखा है कि ब्रिटिश पार्लामेंट वैंथ दृष्टि से इतनी सर्वशक्तिमत्ता है कि वह एक बालक को बप्टिज्म धोषित कर सकती है; वह एक व्यक्ति पर उसकी मृत्यु के बाद देग-डोह का आरोप कर सकती है; वह दोगने बालक को घोरस पुत्र बना सकती है; और यदि वह ठीक समझे तो एक व्यक्ति को अपने ही मामले में ग्यायाधीश भी बना सकती है।<sup>१</sup> सन् १७१६ में ब्रिटिश पार्लामेंट ने अपनी जीवन-अवधि ३ वर्ष से ७ वर्ष तक बढ़ाकर ऐसा कार्य किया जिसे प्रभु ही कर सकता है। वह जिन वैंथ तरीकों से एक सामान्य नियम बनाती है, वही तरीकों से वह शासन-विधान में भी परिवर्तन कर सकती है। ब्रिटिश पार्लामेंट द्वारा स्वीकृत किसी भी नियम के विरुद्ध अवैधता के तर्कों को कोई भी ग्यायालय नहीं सुनेगा, वह नियम चाहे विधान के पवित्र से भी पवित्र नियम के विरुद्ध क्यों न हो।

परन्तु एक अर्थ में ब्रिटिश पार्लामेंट भी प्रभु नहीं है। ब्रिटेन में एक ऐसी सत्ता है, जिसके आदेश का पालन करना उसके लिए अनिवार्य है और जिनकी इच्छा उन समस्त बातों में चलती है जिन पर वह उसे प्रकट करती है। वह है पार्लामेंट के सामान्य निर्वाचन के समय निर्वाचकों द्वारा अभिव्यक्त इच्छा। वकील हम प्रभुत्व को स्वीकार नहीं करते और ग्यायालय भी उसे मान्यता नहीं देते और कभी-कभी पार्लामेंट भी वैंथ रूप से उसका प्रतिरोध कर सकती है, परन्तु, अन्त में, यदि निर्वाचक प्राज्ञापालन पर और दें तो पार्लामेंट को लोकमत के सामने नमस्तब्द होना ही पड़ेगा और लोकमत के आदेश को वैंथ नियम का रूप देना ही होगा। इस अर्थ में निर्वाचक मण्डल प्रभु है, पार्लामेंट नहीं।

### लौकिक प्रभुत्व

राजनीतिक प्रभुत्व पर विचार कर लेने के बाद अब हम लौकिक प्रभुत्व (Popular Sovereignty) के सिद्धान्त पर विचार करना चाहते हैं जिसके अनुसार प्रभुत्व जनता या लोक (People) नाम के अनिश्चित समूह में निहित है। इस सिद्धान्त को १६वीं एवं १७वीं सदियों में वाडुआ के मार्सिलियो (Marsiglio), ओकम के विलियम (William of Ockham), जॉर्ज, बुकानन, टॉमस बाबल, फ्रांसिस हॉटमैन, एल्थूसियस आदि राजा के विरोधी लेखकों ने जन्म दिया जिन्होंने निरंकुश राजतन्त्र को प्रबलित प्रणाली का विरोध करने में प्रकृति के नियम (Law of Nature) और

१. सिद्धान्तिक उन दोहरे लेखकों में से है जो ब्रिटिश पार्लामेंट की वैंथ सर्वशक्तिमत्ता नहीं मानते। उसका कहना है कि कुछ दिन पहले तक उसका प्रभुत्व साधारणतया स्वीकृत नहीं था और अठारहवीं शताब्दी तक उच्चकोटि के ग्यायाधीशों ने ऐसे निर्णय मिले हैं जिनसे पार्लामेंट की शक्ति की वैंथ मर्यादाएँ प्रकट होती हैं। उनका मत था कि यदि पार्लामेंट किसी व्यक्ति को अपने ही मामले में ग्यायाधीश बना दे तो वह कार्य अप्रामाणिक होगा। इस मत के समर्थन में उसने होल्ड (Holt) का हवाला दिया है। ('Elements of Politics,' p. 28 लास्की का मत है कि सैडान्टिक दृष्टि से विद्यमान होते हुए भी व्यावहारिक रूप में पार्लामेंट को प्रभुता निरर्थक एवं हास्यप्रद है। (The Problem of Sovereignty p. 268).)

इकार के सिद्धान्त (Theory of Contract) के आधार पर लोक प्रभुत्व के सिद्धान्त का समर्थन किया। उन्होंने बतलाया कि प्रभुत्व प्रारम्भ में ही जनता के हाथ में था। कुछ समय तक उसका प्रयोग न करने में वह उसके हाथ से निकल नहीं सकता था और वास्तव में उसने राजा को अपना प्रभुत्व कभी दिया ही नहीं।<sup>१</sup>

घाठारहवीं शताब्दी में रूसो ने लौकिक प्रभुत्व के सिद्धान्त की घोषणा की<sup>२</sup> और फ्रेड्रिक क्रान्तिकारियों ने उसे अपना जय-घोष स्वीकार कर लिया। अमेरिका की स्वातन्त्र्य-घोषणा में जेफरसन ने उसे स्थान दिया जब उसमें यह उल्लेख किया गया कि शासन अपनी उचित सत्ता नागरिकों की अनुमति से प्राप्त करते हैं। उसी समय से आज तक यह मन्त्रे लोकतन्त्र का सार माना जाता है। वाइम के शब्दों में यह 'लोकतन्त्र का आधार एवं आधार' है।<sup>३</sup> लेखक लौकिक प्रभुत्व का प्रयोग प्रायः सम्पष्ट रूप में और इस प्रकार करते हैं जिसमें भ्रान्ति पैदा होने की शी नहीं बल्कि अनिष्ट की भी सम्भावना रहनी है। जो जनता का प्रभुत्व स्वीकार करने हैं और जो जनता-जनार्दन की इच्छा को ही ईश्वर की इच्छा मानते हैं वे यह स्पष्ट रूप में नहीं बतलाते कि 'जनता' से उनका क्या आशय है। एक अर्थ में जनता से तात्पर्य समस्त अमंगलित तथा अनिश्चित जन-समूह से भी हो सकता है—'एक राजस जिसके राज्या में भी कई गुने अधिक मिर हैं, परन्तु जो सामूहिक राजनीतिक कार्य की क्षमता में गृहीत है। दूसरे अर्थ में जनता से प्रयोजन समस्त जनसंख्या के उस भाग में है जिसे सत्ताधिकार प्राप्त है। यदि पहले अर्थ में लौकिक प्रभुत्व का प्रयोग किया जाय तो यह स्पष्टतः सत्य के विपरीत होगा। प्रभुत्व-सत्ता का वैध प्रयोग वे ही कर सकते हैं जिन्हें राज्य-विधान द्वारा सत्ताधिकार प्रदान किया गया है और वह भी वैध प्रणाली द्वारा ही। समस्त अमंगलित जनता की अभिव्यक्त इच्छा को, यदि उसकी कल्पना हो सके, कोई भी वैध मान्यता नहीं होगी जब तक उसे कानूनी रूप न दिया जाय और उसकी अभिव्यक्ति विधान द्वारा स्वीकृत रीति से न हो।<sup>४</sup> अतः लौकिक प्रभुत्व का अभिप्राय केवल यही है कि जिन राज्यों में वयस्क सत्ताधिकार प्रचलित है उनमें निर्वाचक-मण्डल के बहुमत की अपनी इच्छा व्यक्त करने और उस पर प्रमल करवाने की सत्ता प्राप्त है जिसका वह वैध प्रणाली द्वारा प्रयोग करता है।

### राष्ट्रीय प्रभुत्व

क्रान्तिकारियों ने एक सिद्धान्त की घोषणा की जिसे उन्होंने 'राष्ट्रीय प्रभुत्व' (National Sovereignty) के नाम से प्रसिद्ध किया। उन्होंने

१. उनके मत और लोक प्रभुत्व के सिद्धान्त के लिए देखिये, Dunning, 'Political Theories from Luther to Montesquieu', Ch 2; Maitland, 'Gierke's Political Theories of the Middle Ages', pp. 37 ff.
२. देखिये, उसका 'Social Contract.' विशेषकर उसकी द्वितीय पुस्तक।
३. Modern Democracies, Vol. I, p. 143.
४. Sir George C. Lewis का कथन है कि उन राज्यों में भी जहाँ जनता प्रभुत्व-सम्पन्न नहीं है, लोक-प्रभुत्व की बात करना मूलतः नहीं है यदि उसका आशय यह हो कि जनता का धारामभा पर नैतिक नियन्त्रण और प्रभाव होता है और यदि वैध शक्ति तथा नैतिक प्रभाव का अन्तर ध्यान में रखा जाय और वास्तविक प्रभुत्व तथा केवल अर्थिक प्रभुत्व को एक न समझ लिया जाय।

घपने विद्व-विख्यात मानव अधिकारो के घोषणा-पत्र तथा कुछ प्रारम्भिक विधानों में यह घोषणा की कि 'समस्त प्रभुत्व मूलतः राष्ट्र में निहित है।' शुम्बी का विचार है कि प्रभुत्व का यह सिद्धान्त एक फ्रेंच सम्प्रदाय के लिए तो दिव्य धर्म एक पवित्र सूत्र के समान एक अश्व्यक्त सिद्धान्त बन गया और भाव यह हमारे राजनीतिक नियम का एक प्रमुख सिद्धान्त बना हुआ है।' भागे चतुर्क उसने यह भी लिखा कि 'अब यह सिद्ध करना कठिन नहीं कि यह सिद्धान्त अब व्यर्थ एवं निष्फल है।' उसका मत है कि यह वाद मिथ्या है, क्योंकि इसका अर्थ तो यह होगा कि राष्ट्र का घपना निजी व्यक्तित्व और उसकी एक इच्छा होता है, जो व्यक्तियों की इच्छा एवं उनके व्यक्तित्व से भिन्न और अलग है। यह बात ऐसी है जो अभी तक न तो प्रमाणित हो सकी है और न हो सकेगी। मालबर्ग नामक एक दूसरे फ्रेंच लेखक का मत है कि फ्रांस में राष्ट्रीय प्रभुत्व सार्वजनिक कानून (Public Law) तथा सार्वजनिक शक्तियों (Public Powers) के संगठन के मौलिक सिद्धान्तों में गिना जाता है। इसका कारण यह है कि वहाँ एकतरफा शासन के अनियमित प्रभुत्व के प्रतिरोध के लिए इस वाद की कल्पना की गयी थी। रूसी के मत के विरुद्ध इस वाद का मन्तव्य यह था कि फ्रांस में प्रभुत्व चार करोड़ टुकड़ों में विभाजित नहीं था जिसमें प्रत्येक व्यक्ति उसके एक अंश का उपयोग करता था, प्रत्युत वह सामूहिक रूप से समूचे राष्ट्र में निहित था। यह इस सिद्धान्त की ही पुष्टि थी कि प्रभुत्व व्यक्तिभूत राष्ट्र प्रथवा राज्य की सत्ता है और इस प्रकार उसके द्वारा वैयक्तिक प्रभुत्व के सिद्धान्त का निषेध किया गया था। राज्य के रूप में व्यक्तिभूत राष्ट्र में निहित प्रभुत्व की भावना केवल एक कल्पना है क्योंकि प्रभुत्व का प्रयोग प्रथवा उसकी अभिव्यक्ति भौतिक व्यक्तियों प्रथवा संस्थाओं द्वारा ही हो सकती है। राष्ट्रीय प्रभुत्व आवश्यक रूप से लोक-प्रभुत्व नहीं है और जिस राज्य में इसका सत्ताधिकार प्रचलित नहीं है, उसमें तो राष्ट्रीय प्रभुत्व कभी लोक-प्रभुत्व नहीं हो सकता।

### न्याय (Justice) और विवेक-बुद्धि (Reason) का प्रभुत्व

कुछ लेखकों ने, जिनमें फ्रेंच लेखकों का प्राधान्य है, न्याय और विवेक-बुद्धि के प्रभुत्व की ही उचित माना है। उनका मत है कि यह प्रभुत्व बल की अपेक्षा न्याय पर आधारित है। यह कल्पना अत्यन्त आभात्मक है और इसके द्वारा प्रभुत्व की परिभाषा वैध सिद्धान्तों की अपेक्षा नैतिक सिद्धान्तों द्वारा करने का प्रयत्न किया गया है।

### यथार्थ प्रभुत्व (De Facto Sovereignty)

प्रभुत्व के वैध (de jure) तथा यथार्थ (de facto) प्रभुत्व नामक दो भेद भी किये गये हैं। वैध प्रभुत्व कानून, विद्रोह तथा राज्य में बलपूर्वक परिवर्तन के फलस्वरूप स्थापन-कृत हो जाता है। तब उस समय जो प्रभु होता है, वह वैध नहीं होता, प्रत्युत वास्तविक अथवा यथार्थ (De facto) प्रभु होता है। यह आवश्यक नहीं कि यथार्थ प्रभु-वैध प्रभु भी हो। जो व्यक्ति या व्यक्ति-समूह कुछ काल के लिए जनता को आदेश देकर उनके पालन कराने की क्षमता रखता है, वह यथार्थ प्रभु (Sovereign) होता है। इस प्रभु के कई रूप हो सकते हैं। वह राज्य को बलपूर्वक हड़पने वाला राजा, स्वयं-निर्मित परिषद, सैनिक अधिनायक, पुरोहित प्रथवा पैगम्बर भी हो सकता है। इनमें से प्रत्येक देश में प्रभुत्व सांख्यिक बल अथवा आत्मिक बल पर आधारित है, वैधानिकता पर नहीं। ऐसे प्रभुत्व का इतिहास में अनेक स्थानों पर

उल्लेख मिलता है। यथार्थ प्रभुत्व के निम्नलिखित उदाहरण उल्लेखनीय हैं। लॉर्ड पालमिन्ट को मंग करने के बाद क्रॉमवेल, डायरेक्टरी का स्वात्मा करने के बाद नेपोलियन, अंगरेजी कन्वेंशन जिसने विलियम तथा मेरी को ताज सीपा, उत्तरी अमेरिका में सन् १८६१ से सन् १८६५ तक दक्षिणी संघ (Southern Confederacy), हम में सन् १६१७ की क्रांति के बाद बालशेविक शासन। उनका प्रारम्भ में कोई वैध आधार नहीं था, परन्तु बाद में जनता तथा मसतार के दूसरे राज्यों की स्वीकृति प्राप्त होने पर उनमें से कई ने धन्य में वैध प्रभुत्व का रूप प्राप्त कर लिया था। जब किसी राज्य के एक भाग पर शत्रु-सेना का अधिकार (Occupation) हो जाता है और येनानायक स्थानीय शासनाधिकारी का ध्यान ग्रहण कर जनता को आदेश देता है और उससे उसका पालन करवाता है, तो वह भी यथार्थ प्रभुत्व का ही उदाहरण है। इनमें से कुछ उदाहरणों में धनपूर्वक अधिकार करने वाले प्रभु ने वैध प्रभु को अपने वैध अधिकार में अग्रत करके जनता से जबरदस्ती अपने आदेशों का पालन करवाया।

### वैध प्रभुत्व (De Jure Sovereignty)

वैध प्रभुत्व की नींव कानून में है, किसी व्यक्ति या व्यक्ति-समूह की शारीरिक शक्ति में नहीं। वैध प्रभु शासन करने के वैध अधिकार पर निर्भर है। यह प्रभुत्व नियम या कानून द्वारा स्वीकृत है। वैध प्रभुत्व अपने अधिकार के लिए इस बात पर निर्भर नहीं कि कोई वास्तव में उसके आदेश का पालन करे क्योंकि कानून उसके अधिकार का मानता है। यह हो सकता है कि वैध प्रभु यथार्थ प्रभु न हो वह अधिकार-व्युत्पन्न कर दिया गया हो अथवा विफल या विद्रोह के कारण वह कुछ समय के लिए विलीन हो गया हो, परन्तु वैध प्रभु के पक्ष में कानून है और उसे आदेश देने और उसका पालन कराने का उसे वैध अधिकार है। चौचिदर्य की दृष्टि में यह आवश्यक है कि जिस प्रभु का वास्तविक अधिकार है उसे वैध दृष्टि में भी राज्य करने का अधिकार होना चाहिये अर्थात् शारीरिक बल एवं आधिपत्य का आधार वैध अधिकार होना चाहिये। जो प्रभु अपनी सत्ता की प्रतिष्ठा करने में सफलता प्राप्त करता है, वह कालान्तर में, जनता द्वारा मान लिए जाने अथवा राज्य के पुनर्गठन के कारण वैध ही बन जाता है। यह ठीक उसी प्रकार है जैसे एक नियत अवधि तक किसी सम्पत्ति पर किसी व्यक्ति का अधिकार रहने में वह उस पर वैध स्वाम्य प्राप्त कर लेता है। इस प्रकार नवीन शासक या राजा, वैध प्रभुत्व की श्रेष्ठता के कारण ही, निर्वाचन आदि द्वारा अपने यथार्थ प्रभुत्व को वैध प्रभुत्व में परिवर्तित कर लेता है अथवा समझता है। इस प्रकार वह अपने प्रभुत्व को एक वैध आधार प्रदान कर राज्य की प्रजा द्वारा अपने आदेशों का पालन कराने के लिए नैतिक अधिकार प्राप्त कर लेता है और पूर्व पदव्युत्पन्न शासक या प्रभु के पक्ष को जनता द्वारा किसी प्रकार के पदव्युत्पन्न अथवा राजद्रोह का भय नहीं रहता। जैसा ब्राइस ने कहा है, जो सत्ता केवल बल पर ही आधारित होती है, उसका प्रजा द्वारा स्वाभाविक रूप से विरोध होता है।<sup>१</sup>

१. *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. II, p. 516. Austin (*Jurisprudence, Lecture VI*) वैध और यथार्थ प्रभुत्व के भेद नहीं मानता क्योंकि उसके मत में वैध और अवैध ये विशेषण प्रभुत्व के साथ नहीं लगाये जा सकते। कोई भी कानून जिसके द्वारा कोई व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह प्रभु हो सकता है वह स्वयं उसका अपना कानून, अपना आदेश या अपनी इच्छा होती

## बाह्य प्रभुता (External Sovereignty)

प्रभुत्व वास्तविक अर्थ में आन्तरिक सत्ता है ; राज्य के अन्तर्गत सभी वस्तुओं तथा व्यक्तियों पर, कुछ अपवादों को छोड़ कर जिन्हें राज्य स्वयं स्वीकार कर लेता है, उसका अधिकार होता है। अन्तर्राष्ट्रीय विधान सेषको ने आन्तरिक प्रभुत्व (Internal Sovereignty) तथा बाह्य प्रभुत्व (External Sovereignty) में भेद किया है। उनके अनुसार प्रभुत्व के दो रूप हैं, एक रूप में वह राज्य के अन्तर्गत समस्त व्यक्तियों को आदेश देकर उनका पालन कराने की शक्ति है और दूसरे रूप में अन्य राज्यों के सामने अपने राज्य का प्रतिनिधित्व करने की शक्ति है जिसमें युद्ध की घोषणा तथा शान्ति-सन्धि करने की शक्ति भी शामिल है। परन्तु यह भेद समुचित नहीं। इसे 'बाह्य' प्रभुत्व के नाम से सम्बोधन करना उचित नहीं। इसका आशय तो यह होगा कि राज्य कुछ ऐसे विषयों में भी प्रभुत्व रखता है, जो उसकी सीमा के बाहर हैं। ऐसा आशय सर्वथा तथ्य के विरुद्ध है। कुछ विद्वानों के मत में बाह्य प्रभुत्व से प्रयोजन राज्य की विदेशी शासन या नियन्त्रण से मुक्ति है, अर्थात् समस्त विदेशी इच्छाओं के विरुद्ध राज्य का प्राधान्य, चाहे वे इच्छाएं व्यक्तियों की हो अथवा राज्यों की। संक्षेप में, आन्तरिक प्रभुत्व का स्वीकारात्मक पक्ष है और बाह्य प्रभुत्व का सम्बन्ध उसके निषेधात्मक पहलू से है। इस भाव में प्रभुत्व का प्रयोग करना आपत्तिजनक नहीं होगा, परन्तु बाह्य प्रभुत्व के स्थान में 'स्वतन्त्रता' (Independence) शब्द का प्रयोग उचित होगा ; क्योंकि आशय वास्तव में स्वतन्त्रता का ही है, प्रभुत्व का नहीं। प्रत्यक्षतः जो राज्य आन्तरिक मामलों में प्रभुत्वसम्पन्न है वह आवश्यक रूप से बाह्य विषयों में भी प्रभुत्वसम्पन्न होना चाहिए, अर्थात् वह स्वतन्त्र होना चाहिए। ऐसा माना जाता है कि प्रभुत्व राज्य-विज्ञान तथा वैधानिक कानून का शब्द है और उससे अष्ट एवं निम्न में—राज्य और उसकी जनता के बीच—सम्बन्ध प्रकट होता है। यह अन्तर्राष्ट्रीय विधान का उपयुक्त शब्द नहीं है, क्योंकि इससे स्वतन्त्र राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों की व्याख्या नहीं हो सकती। अतः बाह्य प्रभुत्व की कल्पना केवल अनुपयुक्त ही नहीं, भ्रामक और धनिकारी भी है। उसका राज्य-विज्ञान और अन्तर्राष्ट्रीय विधान सम्बन्धी साहित्य से वहिकार कर देना चाहिये।

## प्रभुत्व की विशेषताएँ

स्थायित्व (Permanence), एकता (Unity) पार्यंक्य अथवा वर्जनशीलता (Exclusiveness) एवं सर्वव्यापिता (All-Comprehensiveness)—

प्रभुत्व की विशेषताएँ हैं, स्थायित्व, पार्यंक्य, सर्वव्यापिता, एकता, अविभाज्यता, निरपेक्षता (Absoluteness), अविध्वेयता (Inalienability), असोमता (Illimitability) तथा निरवधिवाधिता (Imprescriptibility)। स्थायित्व से आशय यह है कि जब तक राज्य कायम रहता है, तब तक प्रभुत्व कायम रहता है। प्रभुत्वधारी की मृत्यु अथवा अल्पकालिक पदच्युत तथा राज्य के पुनः सगठन के कारण प्रभुत्व का नाश नहीं होता, वह शुरुत नये प्रभुत्वधारी के हाथों में पहुँच जाता है, ठीक उसी प्रकार जैसे किसी भौतिक पदार्थ में बाह्य परिवर्तन होने पर गुरुत्वाकर्षण केन्द्र एक स्थान से हटकर दूसरे स्थान को चला जाता है। पार्यंक्य से प्रभुत्व के उस गुण

है। इस प्रकार यह कहना कि एक व्यक्ति या व्यक्ति-समूह वैध प्रभु है वैसा ही होगा जैसा यह कहना कि वह वैध है क्योंकि वह कहता है कि हम वैध हैं।

से आशय है जिसके कारण राज्य में एक ही ऐसी सर्वोच्च सत्ता होती है जिसे समस्त जनता को आदेश देने तथा उनका पालन कराने का वैध अधिकार होता है। इसको न मानने पर राज्य की एकता के सिद्धान्त में भी इन्कार करना पड़ेगा। प्रभुत्व की सर्व-व्यापिता से प्रयोजन राज्य की सीमाओं के अन्तर्गत प्रभुत्व की व्यापकता में है। उसका अधिकार राज्य के भीतर, केवल उन वस्तुओं को छोड़कर जिन पर राज्य ने स्वेच्छा से अपने अधिकार का प्रयोग छोड़ दिया है, समस्त व्यक्तियों, संस्थाओं एवं वस्तुओं पर होता है।

### अविच्छेद्यता

अविच्छेद्यता (Inalienability) से तात्पर्य राज्य के उस गुण से है जिसके कारण वह अपने किसी भी सारभूत तत्व को, स्वयं नष्ट हुए बिना, विलग नहीं कर सकता। लाइबर (Lieber) का कथन है कि प्रभुत्व ठीक उसी प्रकार घलग नहीं किया जा सकता जिम प्रकार कि एक व्यक्ति अपना धर्म बिनाश किये बिना अपने व्यक्तित्व या अपने जीवन को अपने से पृथक् नहीं कर सकता। रूसो का भी ऐसा ही विचार था, परन्तु वह मानता था कि सत्ता का हस्तान्तर हो सकता है। प्रभुत्व का विच्छेदन अथवा हस्तान्तर सम्भव नहीं क्योंकि वह राज्य के व्यक्तित्व का सार है और उसके हस्तान्तर के साथ उस व्यक्तित्व का भी विनाश हो जायगा। प्रभुत्व राज्य की सर्वोच्च सत्ता, उसके जीवन का अमर तत्व है और राज्य से उसका घलग होना उसकी आत्म हत्या के समान है। कुछ लेखकों का हमके विपरीत विचार है। प्रो० रिची का कथन है कि प्रभुत्व की अविच्छेद्यता इतिहास से मिथ्या प्रमाणित होती है। यह नहीं कहा जा सकता कि जब राज्य अपने किसी प्रदेश को हस्तान्तर करता है, तो हस्तान्तरित प्रदेश पर उसका प्रभुत्व बना रहता है। इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जब कि राज्यों ने अपने प्रदेश दूसरों को दे दिये और उनके साथ ही प्रभुत्व भी दे दिया गया। परन्तु यह कहना एक बिनकुल ही दूसरी बात होगी कि राज्य प्रदेशदान के बिना भी अपने प्रभुत्व को दूसरे को देकर अपना अस्तित्व कायम रख सकता है; अविच्छेद्यता का यह भी आशय नहीं है कि जिम व्यक्ति या व्यक्ति-समूह के हाथ में प्रभुत्व है वह पद-त्याग नहीं कर सकता। ब्रिटिश पार्लियामेंट बिना दूसरी पार्लियामेंट की आमन्त्रित करने की व्यवस्था किये स्वयं भंग हो सकती है। इसी प्रकार रूस का जार स्वेच्छा से अपने प्रभुत्व का ड्यूमा (Duma) के निमित्त त्याग कर सकता था। परन्तु इसका आशय यह नहीं है कि इनमें से किसी भी अवस्था में प्रभुत्व छोड़ दिया गया, उसका केवल हस्तान्तर हुआ है।

प्रभुत्व की अविच्छेद्यता के सम्बन्ध में १६वीं तथा १७वीं शताब्दियों में लेखकों ने काफी विचार किया था। राजा की सर्वोच्च सत्ता के समर्थकों का यह विचार था कि चाहे आदि-काल में जनता प्रभुत्व-सम्पन्न रही हो, परन्तु राजा को उसका हस्तान्तर हो जाने के बाद अब उसे जनता पुनः प्राप्त नहीं कर सकती। स्वारेज प्रोटियस, वुल्फ तथा हॉब्स की राय यही थी। दूसर प्रजावादी (Monarchomach) लेखकों का यह विचार था कि जनता आरम्भ से ही प्रभुत्व-सम्पन्न थी। उसने प्रभुत्व का हस्तान्तर राजाओं एवं शासकों को नहीं किया। वह ऐसा कर ही नहीं सकती थी; क्योंकि प्रभुत्व स्वभावतः अविच्छेद्य है। इस बाद-विवाद के चाहे जो कुछ गुण-दोष हों, आधुनिक विधानसभा तो अब यही बताते हैं कि प्रभुत्व अविच्छेद्य है।

### प्रभुत्व की निरवधिवाधिता

उपरोक्त वादविवाद के सम्बन्ध में यह विचार किया गया था कि यदि एक

सम्बन्धी अवधि तक प्रभुत्व का उपयोग न किया जाय तो क्या उसका अस्तित्व नहीं रहता ? एक तरफ तो यह कहा गया कि यदि जनता कभी प्रभुत्वसम्पन्न थी तो उसका प्रभुत्व या तो राजा को दे देने के कारण या उसका प्रयोग न करने के कारण नष्ट हो गया । उदाहरणार्थ, फ्रांस की दलील दी गयी, जहाँ एक सम्बन्धी अवधि तक निर्वाध प्रयोग करके राजा ने प्रभुत्व पर एक वास्तविक सम्पत्ति-अधिकार प्राप्त कर लिया था । दूसरी ओर यह कहा गया है कि एक अवधि तक प्रयोग न करने के कारण अधिकार नष्ट हो जाने के सिद्धान्त का सम्बन्ध केवल निजी कानून (Private law) से है । जनता के अधिकारों के सम्बन्ध में वह लागू नहीं हो सकता और इस प्रकार उसके द्वारा इस दलील का समर्थन नहीं किया जा सकता कि एक लम्बे समय तक अपने प्रभुत्व का प्रयोग न करने के कारण जनता अपने प्रभुत्व को खो चुकी । विधान-वेत्ताओं की आजकल प्रायः यही राय है ।

## (४) प्रभुत्व की अविभाज्यता

एक राज्य में एक ही प्रभु

प्रभुत्व की एक विशेषता है उसकी एकता । वह राज्य में सर्वोच्च इच्छा (अथवा सत्ता) है, उसका विभाजन अनेक इच्छाओं को जन्म देने बिना नहीं किया जा सकता और यह प्रभुत्व की भावना के विपरीत होगा । जैसा जेलिनेक ने कहा है, विभाजित, खण्डित, क्षीण, सीमित एवं सापेक्ष प्रभुत्व प्रभुत्व-भावना के प्रतिकूल है । यदि बहुवादियों (Pluralists) के सिद्धान्तानुसार प्रभुत्व के खण्ड-खण्ड करके उन्हीं राज्य तथा दूसरी संस्थाओं के मध्य विभाजित कर दिया जाय तो इससे सम्भवतः राज्य नष्ट हो जायगा । एक राज्य के अन्तर्गत अनेक सर्वोच्च सत्ताओं (Supreme powers) के होने से राज्य में सन्तर्पण होगा और अस्तित्वोन्मत्ता वह बिलकुल भ्रष्ट हो जायगा । यदि समस्त सर्वोच्च सत्ताएँ एक कोटि की हों तो स्पष्ट है कि उन्में से कोई भी प्रभुत्व सम्पन्न नहीं है, और यदि एक सर्वोच्च सत्ता दूसरी से थोड़ा एवं उच्चतम हो, तो स्पष्टतः वही प्रभुत्व-सम्पन्न होगी और अन्य उसके अधीन । ऐसी दशा में प्रभुत्व का विभाजन वास्तव में कोई विभाजन नहीं हुआ । इस सत्य को सन् १८५१ में जानो सी कैल्हौन (Calhoun) नामक लेखक ने बड़ी जोरदार भाषा में प्रकट किया था । अपनी एक पुस्तक में उसने इस सम्बन्ध में लिखा कि 'प्रभुत्व एक सम्पूर्ण वस्तु है ; उसे विभाजित करना उसे नष्ट करना है । वह राज्य में सर्वोच्च सत्ता है ; भ्रष्ट-प्रभुत्व कहना तो वैसा ही होगा जैसा भ्रष्ट-विभुज अथवा भ्रष्ट-वर्ग कहना ।'

विभाजित प्रभुत्व का सिद्धान्त

किन्तु आजकल राजनीति-विशारद तथा लेखक इस विचार की पूर्णतया नहीं मानते । योरोप में सोलहवीं तथा सत्रहवीं शताब्दी में एक बड़ी संख्या में छोटे स्वतन्त्र राज्यों के अस्तित्व के कारण इस प्रकार का विचार फैल गया कि पूर्ण तथा अपूर्ण-प्रभुत्वसम्पन्न राज्य होते हैं । इस प्रकार का भेद वास्तव में विभाजित प्रभुत्व (Divided Sovereignty) के सिद्धान्त पर निर्भर है । प्राधुनिक समय में राज्यमण्डल (Confederation), वास्तविक संयोग (Real Unions), संघीय राज्य (Federal States) जैसे संघीय राज्यों तथा संरक्षित राज्यों (Protectorates) के निर्माण के कारण विभाजित प्रभुत्व की भावना और भी पुष्ट हो गयी है ।

१. अभी हाल में संसार में जो राजनीतिक घटनाएँ हुई हैं उनके कारण ऐसी स्थिति

उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में संयुक्त राज्य अमेरिका की व्यवहारिक राजनीति में दोहरा प्रभुत्व प्रथम बार वाद विवाद का विषय बन गया। विधान के अनुसार संयुक्त राज्य प्रथवा राज्य-मण्डल (Confederation) के प्रत्येक सदस्य के पास अपना निजी प्रभुत्व स्पष्ट रूप से रहा आया था। परन्तु सन् १७८६ की मध-विधान इस प्रति महत्वपूर्ण प्रश्न पर मौन था। अतः मध-राज्य (Federal Union) में प्रभुत्व के सम्बन्ध में यह प्रश्न बना ही रहा है कि प्रभुत्व प्रत्येक सदस्य राज्य का था या मध का प्रथवा मध और उसके प्रत्येक सदस्य राज्य के बीच विभाजित था। संयुक्त राज्य अमेरिका के मध विधान में यह बात इसलिये स्पष्ट नहीं की जा सकी थी कि विधान बनाने वाली सभा (Convention) में राष्ट्रीय और स्थानीय हिस्सों के समर्थकों के बीच समझौता करना आवश्यक था जो इस प्रश्न पर मौन रह कर हो किया जा सकता था।<sup>२</sup>

अमेरिका में विधान की स्वीकृति के समय विधान-वेत्ता अमेरिकन मध-प्रणाली के अन्तर्गत दाहरे प्रभुत्व के सिद्धान्त का साधारणतया मानने थे। हैमिल्टन तथा मैडोसन ने 'फेडरलिस्ट' (Federalist)<sup>३</sup> में इसका उल्लेख किया और सुप्रीम कोर्ट (अमेरिका) ने भी सन् १७६२ में यह निर्णय देते हुए उसे स्वीकार किया कि संयुक्त राज्य (United States) उन राष्ट्रीय मामलों में प्रभुत्वसम्पन्न है, जो उसे सौंप दिये गये हैं और राज्य (States) अपने-अपने सुरक्षित विषयों में प्रभुत्व सम्पन्न हैं। इस विचार को वह न्यायालय आज तक मानता है। इस विचार को सुप्रसिद्ध और उच्च-कोर्ट के विधान विशेषज्ञ तथा व्याख्याता जैसे जेम्स और स्टोरी, तथा प्रख्यात राजनीतिक लेखकों जैसे डॉकविल, ब्लैटन, हेलेव, हर्ड, विमस आदि ने स्वीकार किया है। हर्ड का विचार है कि 'इसमें तर्क भी सम्भवे नहीं कि जिन राजनीतिज्ञों ने संयुक्त राज्य अमेरिका के धामन-विधान की रचना की वे इस बात को भली भाँति समझते थे कि राजनीतिक प्रभुत्व अपने विषय तथा मत्ता की दृष्टि में विभाजन के योग्य है।' उनका यह विचार था कि प्रभुत्व 'राष्ट्र' (Nation) तथा राज्यों के बीच विभाजित है अर्थात् संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के अन्तर्गत प्रत्येक राज्य और संयुक्त राज्य के लिए जो-जो क्षेत्र या विषय निर्धारित हैं, वे उन-उन क्षेत्रों में प्रभुत्वसम्पन्न हैं। केलहून ने इस सिद्धान्त का बड़ा जोरदार खण्डन किया। उसके मत में प्रभुत्व अभि-

उत्पन्न हो गयी है जिसमें कुछ लोगों को मदिम प्रभुत्व के कुछ उदाहरण मिल गये हैं। जैसे मचूगिया का, चीन के अधीन होते हुए भी, १६०० में १६०५ तक मदिमों के अनुसार रुम के द्वारा चालन हुआ। इसी प्रकार हुकों के नाम मात्र के प्रभुत्व में रहते हुए भी बाल्मिया तथा हर्जोगोविना का शासन सन् १८७८ में सन् १६०८ तक ऑस्ट्रिया-हंगरी के हाथ में था। एक विचित्र स्थिति वहाँ भी है जहाँ एक ही प्रदेश पर दो राज्य मिल कर प्रभुत्व का प्रयोग करते हैं।

- २ इस मत के समर्थन के लिये A. W. Small का Forum के दून, सन् १८६५ में प्रकाशित 'The Beginnings of American Nationality' शीर्षक वाला लेख देखिये। इसमें विररीत मन Willoughby का है। देखिये, Nature of the State, p. 272.

- ३ "देखिये, प्रश्न ३२ और ३६।"



भाज्य है— उसका विभाजन नहीं किया जा सकता ; प्रभुत्व संघ-राज्य के प्रत्येक विधायक राज्य में प्रत्यक्ष दशा में और सम्पूर्ण रूप में विद्यमान है । जहाँ तक समुक्त राज्य अमेरिका से सम्बन्ध है, यह प्रश्न सन् १८६१—१८६५ के सशस्त्र संघर्ष द्वारा अन्तिम रूप में तय हो गया था, परन्तु आज भी लेखकों में इस सम्बन्ध में मतभेद है कि जो सत्ता राज्यों के पास सुरक्षित है, वह प्रभुत्व है अथवा केवल स्थानीय स्वराज्य (Autonomy) ।<sup>१</sup>

**विदेशी लेखकों के विचार**

विदेशी लेखकों में भी प्रभुत्व के विभाजन के सम्बन्ध में वही मतभेद दिखाई देता है । फ्रीमैन नामक एक अंग्रेज लेखक ने लिखा है कि संघीय प्रादेशों की पूर्णता के लिए प्रभुत्व का पूर्ण विभाजन परम आवश्यक है ।<sup>२</sup> फ्रेड्रिक विद्वान् डी टॉकविल, एम्मीन, शुम्बी लेफर आदि के भी यही विचार हैं । जहाँ तक संघ-राज्यों में प्रभुत्व से सम्बन्ध है, जर्मन विद्वान् भी इसी विचार का समर्थन करते हैं । जर्मनी में प्रभुत्व के विभाजन के सिद्धान्त का जन्मदाता सुविस्वात वेज (Vogel) था और उसके अनुयायियों में फॉन मोहल, ब्लुन्डर, वूल्फे आदि थे । जर्मनी में साम्राज्य की प्रतिष्ठा तथा प्रांतोपता पर राष्ट्रीयता की विजय के बाद जर्मन वास्तविक एव लेखकों में विभाजित प्रभुत्व का सिद्धान्त कम प्रचलित रहा और एकात्मक सिद्धान्त के समर्थक ही देश में अधिक रहे । इस एकात्मक सिद्धान्त के अनुसार जर्मन साम्राज्य (सन् १८७१-१८९६) का प्रभुत्व उसके अन्तर्गत व्यक्तिगत राज्यों तथा साम्राज्य में विभाजित नहीं था बल्कि उस राज्य समूह के एकान्त व्यक्तिगत में निहित था । जब विभिन्न राज्य जर्मन साम्राज्य में सदस्य बन गये तब, जैसा विस्माक ने कहा, वे अपने प्रभुत्व का परित्याग कर साम्राज्य के समुक्त प्रभुत्व में भागीदार बन गये ।

**शासन-सत्ता (Governmental Power) का विभाजन**

यद्यपि श्रेष्ठतम विचार तो यही है कि प्रभुत्व अविभाज्य है—वह एक है ; उसका विभाजन नहीं हो सकता, तथापि यह समझ में नहीं आता कि प्रभुत्व की सत्ताओं की अभिव्यक्तियों का विभाजन क्यों नहीं हो सकता और उसके विभिन्न रूप विभिन्न संस्थाओं द्वारा क्यों व्यक्त नहीं किये जा सकते । रूसो ने कहा है कि सत्ता का विभाजन हो सकता है, परन्तु इच्छा का विभाजन कदापि नहीं हो सकता ; वह एक और अविभाज्य है । जो राज्य-प्रभुत्व के विभाजन के समर्थक हैं वे भ्रमवश प्रभुत्व की अभिव्यक्तियों एवं सत्ताओं को ही प्रभुत्व मान लेते हैं ।<sup>३</sup> केनहोन ने भी इसी भाव को इस प्रकार व्यक्त किया, इस बात को समझने में कोई कठिनाई नहीं कि प्रभुत्व से सम्बन्धित सत्ताओं एवं अधिकारों का विभाजन कैसे हो सकता है ; एक प्रकार के अधिकारों का प्रयोग एक अंग को कैसे सौंप दिया जा सकता है और दूसरे प्रकार की

१. स्टिड्डेन्ट विलसन का मत था कि अमेरिका के राष्ट्र के सदस्य राज्य वास्तविक राज्य थे यद्यपि उनका क्षेत्र उनके ऊपर स्थापित मजबूत राज्य की प्रभुत्वसम्पन्न शक्तियों द्वारा सीमित हो गया ।

२. प्रभुत्व की अविभाज्यता के सिद्धान्त को शुम्बी शक्ति-सार्थक्य के सिद्धान्त से असंगत मानता है । परन्तु यह समझ में नहीं आता कि असंगत कहाँ है । शक्ति सार्थक्य का अर्थ प्रभुत्व का विभाजन नहीं है, उसका अर्थ तो केवल शासन के विभिन्न अंगों के बीच शासन-सत्ता का विभाजन है ।

सत्ता अन्य धर्मों को, अथवा प्रभुत्व एक, कुछ तथा बहुत से व्यक्तियों में कैसे निहित हो सकता है। परन्तु यह कल्पना करना सम्भव नहीं है कि स्वयं प्रभुत्व अथवा सर्वोच्च सत्ता का विभाजन कैसे हो सकता है।

इस सिद्धान्त को सघ-राज्य के सम्बन्ध में लागू किया जाय तो हम यह देखेंगे कि राज्य की प्रभुत्व सम्पन्न इच्छा को कुछ विषयों में केन्द्रीय सरकार के माध्यम द्वारा तथा दूसरे विषयों में सघ के विधायक धर्मों के द्वारा धर्मव्यक्ति होती है, परन्तु इस प्रकार प्रभुत्व का विभाजन नहीं होता। प्रभु स्वयं शासन-सत्ताओं को सघ-राज्य के विविध धर्मों में विभाजित कर देता है, परन्तु स्वयं सर्वोच्च इच्छा का विभाजन नहीं होता। यह कहना कि सघ का प्रत्येक विधायक राज्य धार्मिक रूप से या अपने क्षेत्र में प्रभुत्वसम्पन्न है 'प्रभुत्व' शब्द का दुरुपयोग ही होगा। कानूनी दृष्टि से यह कहना भी उतना ही युक्ति-मग्न होगा कि एक म्युनिसिपल कॉरपोरेशन अथवा एक धार्मिक संघ अपनी कानूनी सीमा के भीतर प्रभुत्व सम्पन्न है। जेलिनेक ने स्पष्ट शब्दों में कहा है कि सघ-राज्य में विभाजित प्रभाव की भावना प्रभुत्व को राजनीतिक सत्ता सम्भन्ध के भ्रम के कारण है। उसने कहा कि सघ राज्य में न तो प्रभुत्व का विभाजन होता है और न राज्य-सत्ता का, वरन् उन वस्तुओं का विभाजन होता है जिनके सम्बन्ध में उनका प्रयोग किया जाता है।

अमेरिकन सघ-प्रणाली में प्रभुत्व की प्रकृति पर विचार करते हुए एक सुयोग्य विद्वान् लेखक ने लिखा है कि 'बोच का और कोई मार्ग नहीं है, प्रभुत्व अविभाज्य है, वह या तो केन्द्रीय सत्ता में निहित है अथवा सलग-सलग सदस्य राज्यों में।' सघ-राज्य में वही सत्ता, केवल वही सत्ता, प्रभुत्वसम्पन्न है जो वास्तव में केन्द्रीय शासन तथा वैयक्तिक राज्यों की समता का निर्धारण करती है तथा जो उनमें सत्ता का वितरण इस प्रकार करती है जिसमें एक की सत्ता में वृद्धि तथा दूसरे की सत्ता में कमी हो जाय। वह सत्ता न केन्द्रीय शासन में है और न राज्यों में। वह उन सबसे ऊपर है और जहाँ ऐसी सत्ता है, वहाँ प्रभुत्व है। प्रभु को खोज निकालना, विशेषकर संयुक्त राज्यों के सङ्घ (Composite) राज्यों में, सदा सरल नहीं होता और यदि हम उसे ढूँढ़ भी लें तो उसे मदा पहुँचाना भी नहीं जा सकता। यह स्पष्ट रूप में सकेत करता है कि वह सत्ता कहाँ स्थित है। वैधानिक पद्धति और एक सामान्य व्यक्ति उसकी अपने-अपने ढंग में खोज करते हैं और वे उसे (प्रभुत्व को) एक ही स्थान पर नहीं पाते। परन्तु वह सदैव किसी स्थान पर विद्यमान है और यदि हम अपने अनुसंधान को उन्मत्त तक जारी रखें अब तक कि हम एक ऐसे व्यक्ति, परिपक्व या व्यक्ति-समूह की खोज कर सकें, जो सत्ता का आदि स्रोत है, तो हम कहेंगे कि वही प्रभु है।

### (५) ऑस्टिन का प्रभुत्व-सिद्धान्त

कानून तथा प्रभुत्व की परिभाषा

प्रभुत्व की जो धारणा विस्तेपणवादी विधान-विशेषज्ञों और विशेषतः उनमें से सबसे प्रसिद्ध विद्वान् जॉन ऑस्टिन की है, उसका गत शब्द 'सत्तावादी के कानूनी विचार पर बड़ा प्रभाव पड़ा है। ऑस्टिन के विचारों को मूलतः हॉब्स तथा वेल्डम की प्रेरणा मिली जिन्होंने उसने अपनी पुस्तक (Lectures on Jurisprudence) में सन् १८३२ में प्रकाशित किया। कानून की प्रकृति के विषय में उसके जो विचार थे उनका उसके सिद्धान्त के रूप पर काफी प्रभाव पड़ा। उसने कानून को 'एक श्रेष्ठ व्यक्ति द्वारा व्यक्ति को दिया गया आदेश' कह कर उसकी सामान्य परिभाषा की है। उसने लिखा

है कि 'यदि कोई निश्चित मानव, जो श्रेष्ठतम है, जो उसी प्रकार के किसी अन्य श्रेष्ठतम व्यक्ति से आदेश प्राप्त करने का सम्मस्त नहीं है, एक निश्चित समाज के एक बड़े भाग से साधारणतया अपने आदेशों का पालन कराने का सम्पास है, तो वह उस समाज में प्रभु है और वह समाज, उस श्रेष्ठतम मानव सहित, राजनीतिक तथा स्वतन्त्र समाज है।' 'उसके आगे उसने लिखा है कि 'प्रत्येक कानून ऐसे प्रभुत्वसम्पन्न व्यक्ति या व्यक्ति-समूह द्वारा स्वाधीन राजनीतिक समाज के सदस्यों के लिए जारी किया जाता है जिस समाज में वह प्रभुत्वसम्पन्न एवं सर्वोच्च है।'

इस प्रकार मॉस्टिन के विचार में प्रभुत्व की कसौटी यह नहीं है कि एक सर्व-श्रेष्ठ मानव की आज्ञा का सम्मस्त पालन एक निश्चित समाज के सब सदस्यों द्वारा हो, प्रत्युत एक बड़े भाग द्वारा उसकी आज्ञा का पालन ही प्रभुत्व की कसौटी है। यह सर्वश्रेष्ठ व्यक्ति न तो सबों के सबों में जन-साधारण की 'सामान्य इच्छा' (General will) हो सकता है, न लोक भयवा समस्त जनता ही, न निर्वाचक-मण्डल और न नैतिक भावना, लोकमत, सामान्य बुद्धि, ईश्वरेच्छा जैसी कोई काव्यमय वस्तु हो सकती है। यह एक निश्चित व्यक्ति या अधिकारी (Determinate person or authority) होता है जिस पर कोई बंध प्रतिबन्ध नहीं होता।

### मॉस्टिन के सिद्धान्त की समीक्षा

मॉस्टिन के इस सिद्धान्त की कि प्रभुत्व एक निश्चित व्यक्ति में निहित होता है अनेक ऐतिहासिक विधान विरोधों ने आलोचना की है जिनमें मेन, नसार्क तथा सिज-विक प्रमुख हैं। सर्वप्रथम इस सिद्धान्त पर यह आपत्ति की गयी है कि यह आधुनिक लोकिक प्रभुत्व की भावना के प्रतिकूल है। यह हमों के उस सिद्धान्त का, जो नि-आधुनिक लोकतन्त्र राज्य का आधार है, सर्वथा प्रतिकूल रूप है कि 'जनता की सामान्य इच्छा' ही प्रभुत्व है। दूसरे यह सिद्धान्त लोकमत की शक्ति की उपेक्षा करता है और राजनीतिक प्रभुत्व की कोई महत्त्व नहीं देता। एर हेनरी मेन ने लिखा है कि यह एक ऐतिहासिक सत्य है कि प्रभुत्व अनेक बार ऐसे व्यक्तियों में निहित रहा है, जो निश्चित नहीं थे। उसने आगे चलकर लिखा है कि कुछ लेखक जोर देकर कहते हैं कि यह बात संयुक्त राज्य अमेरिका के गणतन्त्र (Republic) में प्रभुत्व के स्थायी स्थान के सम्बन्ध में सत्य है।<sup>१</sup> मॉस्टिन ने कानून की एक निश्चित श्रेष्ठतम व्यक्ति द्वारा दिया गया आदेश माना है। ऐतिहासिक कानून विरोध इस विचार से सहमत नहीं हैं क्योंकि इसमें व्याख्या तथा परम्परा से उत्पन्न रीति-रिवाज सम्बन्धी कानून (Customary Law) की उपेक्षा होती है जिसने काफी विस्तार रूप धारण कर लिया है; और जिसके उत्पत्ति किसी श्रेष्ठतम व्यक्ति के आदेश से नहीं हुई। मॉस्टिन ने समस्त कानूनों का 'श्रेष्ठतम व्यक्ति के आदेश' मानकर बड़ी भूल की है। इसके साथ ही यह केवल 'बल' के सत्य पर ही भ्रमपूर्ण जोर देता है और ऐसे स्पष्ट ऐतिहासिक तथ्यों के प्रवर्तन करता है जिनसे वह अवश्य ही परिचित रहा होगा।

इस सिद्धान्त के विरुद्ध एक दूसरी आपत्ति यह है कि यह निरंकुशता को प्रभुत्व

२. Maine, 'Early History of Institutions,' Lecture XIII. परन्तु स्पष्टतः मॉस्टिन बंध प्रभुत्व के विषय में लिख रहा था जो वस्तुतः किसी निश्चित सत्ता में ही निहित हो सकता है। उसका आशय राजनीतिक प्रभुत्व नहीं था जो एक अनिश्चित जन-समुदाय में रह सकता है।

का लक्षण मानता है। हाब्स की भाँति ऑस्टिन ने भी यह माना है कि कानून का स्रोत किसी उच्च कानून द्वारा सीमित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार के प्रभुत्व में वैध निरंकुशता आ जाती है। प्रधानताओं की कोई सीढ़ीनुमा शृंखला नहीं हो सकती, एक ही कोटि के अनेक सृष्टा साथ साथ नहीं हो सकते और न एक के ऊपर दूसरा ऐसे अनेक प्रभु ही हो सकते हैं। उसने यह स्पष्टतः कहा है कि हम यह मानने से इन्कार नहीं कर सकते कि प्रभुत्व पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं, अतः प्रभु वैध दृष्टि से स्वेच्छाचारी है, चाहे वह वास्तव में कितना ही उदारमनस व्यो न हो। परन्तु उसने स्पष्ट रूप में यह बात सत्य ही बतलाई है, कि चूँकि प्रभु की सत्ता असीमित है इसलिये जिस शासन द्वारा उसकी अभिव्यक्ति होती है, वह भी असीमित है, वह विचार ठीक नहीं है।

ऑस्टिन की मुख्य भूल यह है कि उसने प्रभुत्व के कानूनी पक्ष पर ही अधिक विचार करके अन्य शक्तियाँ एवं प्रभावों की उपेक्षा की है जो कानून के पीछे रहते हैं। उसका सिद्धान्त प्रत्येक प्रकार के राज्य में भी लागू नहीं हो सकता, उदाहरणार्थ, उन राज्यों में जिनका वर्णन मेन ने अपनी पुस्तक *Early History of Institutions* में किया है। परन्तु प्रभुत्व की कानूनी प्रवृत्ति की जैसी धारणा ऑस्टिन ने सामने रखी है वह स्पष्ट और तर्कयुक्त है और उसकी आलोचना का अधिकांश गलतफहमी के कारण हुआ है।<sup>१</sup>

#### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Austin,	"Jurisprudence" (1832), lect. VI.
Bluntschli,	"Theory of the State" (Oxford translation, (1896), Bk VII, Chs 1-3
Borchard,	"Political Theory and International Law," in Merriam, Barnes, and others, "Political theories, Recent Times" (1924), Ch 4
Brown,	"The Austinian Theory of Law," Chs. 3-5.
Bryce,	"The Nature of Sovereignty" in "Studies in Jurisprudence and History" (1901), Vol II
Burgess,	"Political Science and Constitutional Law" (1891), Vol I, Bk II Ch. 1
Carre de Malberg,	"Theorie generale de l'etat" (1920), Vol. I, Ch. 2. also Vol. II, Ch 1.
Coker,	"The Attack Upon State Sovereignty," in Merriam, Barnes, and others, <i>op. cit.</i> , Ch. 3.
Dicey,	"Law of the Constitution" (8th ed., 1915), lect. II; also his "Law and Public Opinion" (1900), lect I.
Duguit,	"Tracte de droit constitutionnel" (ed., 1911), Vol. I, secs 16 29 32; (ed. 1923), Vol II, secs 10-13; "The Law and the State," <i>Harvard Law Review</i> , Vol.

१. ऑस्टिन के सिद्धान्त की समीक्षा के लिए देखिये, Jethro Brown : *The Austinian Theory of Law* (1906), विशेषकर अध्याय ३ और ५। ऑस्टिन के मत की इंग्लैण्ड तथा जर्मनी के अधिकांश कानूनवेत्ता मानते हैं। समुक्त राज्य अमेरिका में उसको मानने वाला मुख्यकर विलोदी है।

XXXI, November, 1917 (translation by Slovere, 1917), Ch. 7 ; and "Souverainete et liberte" (1922), *Leçon V*.

- Elliott, "Sovereign State or Sovereign Group," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. XIX (1925), pp. 475 ff.
- Esmein, *Elements de droit constitutionnel* (5th ed. 1909), Tit. II, Ch. 2.
- Garner, "Limitations on National Sovereignty in International Relations," *Amer. Pol. Sci. Rev.* Vol. XIX (1925), pp. 1 ff.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), Ch. 5.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1900), Ch. 14; French translation ("L'etat modern et son droit"), 1913, Vol. II, Ch. 14.
- Krabbe, "The Modern Idea of the State" (translation by Sabine and Shepard), also his "Die Lehre von der Rechts Souveranitat" (1906)
- Laski, "The Problem of Sovereignty" (1917), Ch. I : also "Grammar of Politics" (1925), Ch. 2.
- Lowell, "Essays on Government" (1829), No. V.
- MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 467-479
- Merriam, "History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau" (1910), Ch. 1.
- Oppenheim, "International Law" (3rd ed 1920), Vol. I, Pt. I, Ch. 1.
- Shepard, "Sovereignty at the Cross Roads," *Political Science Quarterly*, Vol. XVI (1930), pp. 580 ff.
- Willoughby, "The Nature of the State" (1900), Chs. 9, 11. Also "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), Ch. 8.

## राज्य का प्रभुत्व (२)

### (६) सीमित प्रभुत्व का सिद्धान्त

अ-कानूनी मर्यादाएँ

राज्य का प्रभुत्व कानूनी रूप से असीमित है और वह सीमित किया भी नहीं जा सकता, ऐसा सामान्यतया सभी विद्वानों ने माना है। राज्य में सर्वोच्च सत्ता होने के कारण कानूनी दृष्टि से उसके ऊपर कोई सत्ता नहीं हो सकती। यह कहना कि वह किसी श्रेष्ठतर शक्ति द्वारा मर्यादित है, विरोधी है।

प्रभुत्व पर कोई कानूनी मर्यादा रहे और वह प्रभुत्व बना रहे ऐसा नहीं हो सकता। परन्तु कुछ लेखकों ने प्रभु के लिए कुछ नैतिक बंधन स्वीकार किये हैं। ये नैतिक बंधन या प्रतिबंध मानव के जन्म-मिथ एवं प्राकृतिक अधिकारों द्वारा पैदा हुए हैं जिनका अस्तित्व कुछ विचारकों के मन के अनुसार स्वतन्त्र और राज्य पर निर्भर न होने के कारण राज्य को उन्हें सीमित करने का भी अधिकार नहीं है।<sup>१</sup> लॉर्ड ब्राउन ने कहा कि 'यद्यपि कुछ लेखकों ने प्रभु को अनियन्त्रित सत्ता माना है जिसकी एकान्त इच्छा ही समस्त प्रजा पर अपना प्रभाव रखती है, तो भी वास्तव में समार भर में ऐसा कोई भी व्यक्ति या व्यक्ति समूह कभी नहीं हुआ या रहा जिसने इस प्रकार अनियन्त्रित एवं असीमित सत्ता का भोग किया हो, जो किसी बाह्य सत्ता के भय में मुक्त रहा हो अथवा जिसने अपनी इच्छा-शक्ति के अनिश्चित अन्त्य किसी बात का ध्यान न रखा हो। म्लुण्ड्सली का दृढ़ मत है कि 'इस पृथ्वी-तल पर निरपेक्ष स्वतन्त्रता नाम की कोई वस्तु नहीं है, यही तब कि राज्य भी सर्व-शक्तिमान् नहीं है; क्योंकि बाह्य की ओर से वह दूसरे राज्यों के अधिकारों तथा अन्दर से वह स्वयं अपनी प्रकृति तथा अपने वैयक्तिक सदस्यों के अधिकारों द्वारा मर्यादित है।'

कुछ लेखक यह मानते हैं कि राज्य के प्रभुत्व पर ईश्वरीय विधान के नियमों अथवा किसी असीम शक्ति (Super-human authority) का प्रतिबन्ध है। कभी

१. देविये, Maine, 'Early History of Institutions', p. 359. Giddings (Descriptive and Historical Sociology, 1905, p. 130) ने कहा है कि असीमित प्रभुत्व का सिद्धान्त प्रकट रूप से अपूर्ण एवं असत्य है। Laski (The Problem of Sovereignty, p. 270) ने भी कहा है कि यह कहना हास्याजनक है कि राज्य अपने समस्त आदेशों का पालन करवा सकता है। Figgis (Churches in the Modern State, p. 81) ने तो इस सिद्धान्त को 'निरंकुश नामव' का दासों पर शासन' का सिद्धान्त कह डाला है।

लेखक मारटेन्स ने अपनी प्रभुत्व की परिभाषा में ईश्वर को राज्य में, जो मन्यता पूर्ण रूप में प्रभुत्वसम्पन्न है, एक कानूनी खोज्य अधिकारी माना है। इसी प्रकार ब्लुण्ट्शॉ ने कहा है कि 'राष्ट्र ईश्वर के शाश्वत निर्णय' के तथा 'इतिहास के तथ्यों' के प्रति उत्तरदायी है। एक जर्मन लेखक शूल्जे (Schulze) ने लिखा है कि 'राज्य के ऊपर भी नैतिक नियम के शाश्वत सिद्धान्तों तथा एक उच्च नैतिक ऐम प्राकृतिक व्यवस्था का प्रतिबन्ध है।' उसने कहा कि 'राज्य को निरपेक्ष रूप से सर्वोच्च और कलतः कोई गलती करने के अयोग्य मानना एक गलत और भयानक सिद्धान्त है। प्रभुत्व पर प्रकृति के नियम, नैतिकता या मदान्तर के सिद्धान्त, धार्मिक सिद्धान्त, न्याय के सिद्धान्त, पुरातन रिवाज और चिरस्थायी परम्पराओं आदि के प्रबन्ध भी माने गये हैं। इन प्रतिबन्धों में अन्तर्राष्ट्रीय विधान के नियमों की मर्यादाएँ, राज्यों द्वारा परस्पर स्वीकृत प्रतिबन्ध, राज्यों द्वारा अपने आपारभूत विधान के अनुसार स्वीकृत मर्यादाएँ (जैसे अपने विधानों में संशोधन करने की विधि और वे धाराएँ जिनमें कोई संशोधन नहीं किया जा सकता) और जोड़ी जा सकती हैं।<sup>१</sup>

प्रभुत्व किस भाव में सीमित है ?

यह तो स्वीकार करना ही चाहिए कि एक निश्चित धर्म में प्रभुत्व का प्रयोग कुछ मर्यादाओं के अन्दर ही हो सकता है। एक अत्यन्त स्वेच्छाकारी शासक भी कुछ प्रदत्तों के सम्बन्ध में अपनी प्रजा के लोकमत का आदर करता है और प्रायः उसकी इच्छा के अनुसार कार्य करता है। शायद ही कभी कोई ऐसा प्रभु, शासक राजा या परिषद् हुआ हो, जिसने किसी कानून, नियम अथवा मर्यादा को अपनी जनता के मत (जनमत) का विचार किये बिना मनमाने ढंग में बदलने के अधिकार का दावा किया हो अथवा उसका प्रयोग किया हो।

प्रभुत्व इसी सम्भावना पर ठहर सकता है कि वह जिन पर शासन करता है, वह उसके आदेशों का पालन करे।<sup>२</sup> उदाहरणार्थ, टर्की का सुल्तान स्वेच्छाकारी होते हुए भी अपनी प्रजा के धर्म के सम्बन्ध में हस्तक्षेप करने का कभी साहस नहीं

१. प्रकृति के नियम की विश्वमान्यता का वर्णन करते हुए ब्लैकस्टोन ने लिखा है कि यदि कोई मानव-नियम प्रकृति के नियम के विपरीत हो तो उसका कोई मूल्य नहीं है और जो मानव-नियम मान्य है उनकी मान्यता इसी मूल स्रोत के कारण है। देखिये, Commentaries, pp. 5-6. बोर्दा, ग्रेटियस आदि अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विख्यात लेखक प्रभुत्व पर प्रकृति के नियम और दैवी विधान की मर्यादाएँ मानते हैं।

२. प्रभुत्व की मर्यादाओं के विषय में देखिये, (Democracies, Vol. II, pp. ff; Bentham: Fragment on Government, Chs 34-36; Sidgwick: Elements of Politics, p. 623; Lowell: Essays on Government, Ch. 5; Dicey: 'Law of the Constitution,' pp. 70-74.

३. शॉ ने कहा है कि सरकारों का आधार सदा ही यदि जनता का स्नेह नहीं तो कम से कम उसका आदर और उसकी डर की भावना रहा है और रहना चाहिए, यदि जनता के अधिकारों की सक्रिय स्वीकृति नहीं, तो कम से कम उसकी भौत अनुमति पर बाधित रहो है। (American Commonwealth, Chapter on Government by Public Opinion).

कर सका था। यद्यपि ब्रिटिश पार्लामेंट की सत्ता कानूनी रूप से अमर्यादित है तथापि वह उपनिवेशों पर कोई टैक्स लगाने या एक दसवर्षीय नियम बनाने या स्कॉटलैण्ड में एपिस्कोपल चर्च की स्थापना करने में भिन्नक्षेत्री। यह सन्देहास्पद ही है कि किसी रोमन सम्राट् को रोम के राष्ट्रीय धर्म का दमन करने का साहस था। लुई चौदहवाँ कहता था कि 'मैं ही राज्य हूँ,' परन्तु वह भी अपनी जनता पर बलपूर्वक प्राटेस्टेण्ट मत लादने का साहस नहीं कर सकता था।

यदि इन मर्यादाओं पर गम्भीरता के साथ विचार किया जाय तो यह स्पष्ट हो जायगा कि वास्तव में कानूनी दृष्टि से वे प्रभुत्व पर प्रतिबन्ध नहीं हैं। प्रकृति के नियम, सदाचार के सिद्धान्त, ईश्वर के नियम, विवेकबुद्धि एवं मानवता के आदेश, लोकमत का भय और प्रभुत्व पर इसी प्रकार के दूसरे प्रतिबन्धों का कोई वैध प्रभाव नहीं होता। हाँ, राज्य यदि चाहे तो उन्हें स्वीकार कर उन्हें शक्ति और मान्यता प्रदान कर सकता है। वे ऐसे प्रतिबन्ध नहीं हैं, जिन्हें न्यायालय स्वीकार कर उनके आधार पर निर्णय दें। अतः यदि ब्रिटिश पार्लामेंट, जो ब्रिटिश साम्राज्य में कानूनी प्रभु है, कोई ऐसा कानून बनावे जो सदाचार अथवा अन्तर्राष्ट्रीय विधान के प्रतिकूल हो, तो ऐसा कानून चाहे वह जनता की नैतिक तथा न्याय-भावना के कितना ही प्रतिकूल क्यों न हो, वह कानून की दृष्टि में ब्रिटेन में अवैध नहीं होगा। न्यायालय यह मान कर विचार करेंगे कि पार्लामेंट का सदाचार या अन्तर्राष्ट्रीय विधान के किसी नियम का उल्लंघन करने का आशय नहीं था और वे ऐसे किसी भी तर्क को स्वीकार नहीं करेंगे कि पार्लामेंट ने यह नियम बनाने में अपनी अधिकार-सीमा का उल्लंघन किया है। यदि किसी मामले में ईश्वरीय नियम तथा प्राकृतिक नियम स्वीकार करना आवश्यक भी हो, तो राज्य ही उसकी व्याख्या करने वाला होगा और इस प्रकार यह प्रतिबन्ध स्वयं लगाय प्रतिबन्ध के अतिरिक्त और कुछ नहीं होगा। अतः सदाचार, धर्म और न्याय के सिद्धान्त, जहाँ तक वे प्रभुत्व पर प्रतिबन्ध हो सकते हैं, वही होते हैं जिनका निर्णय स्वयं राज्य करता है क्योंकि देश में राज्य की कानूनी मदमदिवेकबुद्धि के अतिरिक्त और कोई गंभीर बुद्धि नहीं होती आ इसका निराकरण कर।

यही बात स्वयं राज्य द्वारा अपनी सत्ता के प्रयोग के सम्बन्ध में लगाये गये प्रतिबन्धों के विषय में भी सत्य है, जैसे राज्य के शासन विधान में परिवर्तन करने की विधि को राज्य के प्रभुत्व पर बन्धन के रूप में नहीं माना जा सकता और यह सभी जानते हैं कि ऐसे नियमों में परिवर्तन हुए हैं और होते हैं।

अतः में हमारे इन विचारों का अनिवार्य निष्कर्ष यही है कि प्रभुत्व पर कानूनी प्रतिबन्ध लगाने के सभी प्रयत्न व्यर्थ और निष्फल हैं। प्रभुत्व पर जो कोई भी प्रतिबन्ध लगा सकता है वह स्वयं प्रभु ही है और जब तक हम उस सत्ता तक नहीं पहुँचते जो कानूनी रूप से असीमित है, तब तक हम प्रभु तक नहीं पहुँचते। अँग्रेजों का मत है कि सर्वोच्च सत्ता का कानून द्वारा नियन्त्रित होना केवल विरोधी प्रतीति है।

असीमित प्रभुत्व के सिद्धान्त की आलोचना

असीमित प्रभुत्व के सिद्धान्त की आलोचना कभी कभी इस आधार पर की जाती है कि उसमें राज्य में कानूनी स्वेच्छावाग्मिता की प्रतिष्ठा होती है। परन्तु यदि हम तर्क की भी स्वीकार कर लिया जाय कि प्रभुत्व प्रजा के अधिकारों की रक्षा अथवा नागरिक स्वतन्त्रता के हित के लिए सीमित हो सकता है, तब भी हम सन्तोषप्रद स्थिति को प्राप्त नहीं होते। हमें फिर भी दूसरे प्रभु का सामना करना पड़ेगा, अर्थात्



वह जो मर्यादा लगाता है और यह वही वस्तु है जिससे हम भागना चाहते हैं। जान मॉन्टिन ने इस बात को बड़ी स्पष्टता के साथ यह कह कर व्यक्त किया था कि 'जो अष्टम प्रभु दूसरे प्रभु पर प्रतिबन्ध लगाने की सत्ता रखता है, वह फिर भी कानून की मर्यादा से मुक्त रहेगा। क्योंकि जब तक अन्तिम रूप से प्रतिबन्ध किसी सर्वश्रेष्ठ प्रभु द्वारा, जो किसी अष्टम प्रभु के अधीन न हो, न लगाये जाय, तब तक समाज पर एक के ऊपर दूसरे ऐसे अनन्त प्रभुओं द्वारा शासन होगा जो न केवल असम्भव ही है, वरन् हास्यास्पद भी है।'

**उपर्युक्त ग्रान्थोचना पर विचार**

यह समझना कठिन है कि ऐसे निष्कर्ष को स्वीकार न करने से क्या लाभ है। यह स्वीकार करना आवश्यक है कि राज्य में एक सत्ता ऐसी होनी चाहिए, जिसके अधीन सब व्यक्ति एवं वस्तुएं हों अन्यथा राज्य तथा मानव-जाति की अन्य संगठित मन्थामो में कोई आधारभूत भेद ही नहीं रहेगा। परन्तु इस मान्यता का यह आशय कदापि नहीं है कि राज्य का यह नैतिक अधिकार है कि वह उन व्यक्तियों के, जिन पर उसका प्रभुत्व है, समस्त हितों एवं कार्यों का नियमन करे। प्राधुनिक राज्यों में मानव-समाज के अनेक ऐसे भाग एवं हित हैं जो वास्तव में सरकार के हस्तक्षेप से मुक्त हैं। इस बात की सम्भावना नहीं कि राज्य उन समस्त अधिकारों एवं सत्ताओं का प्रयोग करेगा जो उसे कानूनी दृष्टि से प्राप्त हैं। न्याय की छोड़िये, केवल मोक्षार्थ के विचार से राज्य की अधिवादा सत्ताएं सम्भावना के क्षेत्र तक ही सीमित रहनी चाहिए और व्यक्तियों को यह स्वतन्त्रता होनी चाहिए कि वे कुछ निश्चित क्षेत्रों में सरकारी हस्तक्षेप से मुक्त रह कर अपनी कार्य करें। जो प्रभु, चाहे वह एक राजा हो या परिपक्व, अपनी कानूनी सत्ता का प्रयोग व्यक्तियों के समस्त कार्यों एवं हितों के नियमन में करेगा, वह निश्चय ही विद्रोह द्वारा नष्ट कर दिया जायगा।

यह समझना कठिन है कि असंमित प्रभुत्व का सिद्धान्त किन प्रकार पूर्ण एवं व्यापक नागरिक स्वतन्त्रता की भावना के प्रतिकूल है। इतना समझने में कोई अधिक विचारशीलता की आवश्यकता नहीं कि जो राज्य जितना ही सर्वाधिक रूप में प्रभुत्व सम्पन्न है, उसमें प्रजा की स्वतन्त्रता उतनी ही अधिक स्थायी एवं सुरक्षित है। अठारहवीं शताब्दी में किसी राजा-विशेष की निरंकुशता को ही राज्य का प्रभुत्व समझा जाता था। इनीलिए असंमित प्रभुत्व के समर्थक बहुत कम थे। जो ये भी वे हॉब्स जैसे विचारक थे जो राजा के स्वच्छाचार के समर्थक थे। परन्तु अठारह राज्य-शासन के पतन तथा वैधानिक शासन-प्रणाली की प्रतिष्ठा के साथ असंमित प्रभुत्व के सिद्धान्त के समर्थक उसके विरोधियों की प्रपेक्षा अधिक हो गये हैं। जब राज्य का संगठन शासन के बाहर माना जान लगा और प्रभुत्व को ठीक प्रकार में समझने का प्रयास किया जाने लगा, अर्थात् उसे राज्य का गुण माना जाने लगा, शासन का लक्षण नहीं, तो असंमित कानूनी प्रभुत्व तथा सीमित शासन में सामंजस्य स्थापित करना सरल हो गया।

**आत्म-मर्यादा (Self-limitation) का सिद्धान्त**

प्रभुत्व का यह सिद्धान्त कि प्रभुत्व राज्य की एक ऐसी सत्ता या लक्षण है जिसके अनुसार वह केवल अपने ही द्वारा मर्यादित हो सकता है, सबसे पहले इहरिंग (Ihring) ने प्रतिपादित किया और उसे बाद में जेलिनेक तथा दूसरे जर्मन लेखकों ने स्वीकार किया। यह आत्म-निर्णय (Auto-determination), आत्म-मर्यादा (Auto-limitation) और आत्म-दायित्व (Auto-obligation) का सिद्धान्त है।

इसके समर्थक, वास्तव में, प्रभुत्व पर मर्यादाओं को धस्वोकार नहीं करते। वे तो यह भी स्वीकार करते हैं कि 'प्राधुनिक राज्य ऐसा राज्य है, जो अपने ही कानून से बाध्य है', परन्तु वे यह मानते हैं कि ये समस्त मर्यादाएँ उसने स्वयं अपने ऊपर लादे ली हैं। उनका यह कहना है कि राज्य ही कानून का स्रोत एवं जनक है। अतः कानून जो भी प्रतिबन्ध या मर्यादा राज्य पर लगाता है वे राज्य द्वारा स्वयं अपने ऊपर लगाये दूए हैं।

इसी प्रकार वे यह भी स्वीकार करने हैं कि राज्य अन्तर्राष्ट्रीय विधान के नियमों से भी बाध्य है और वह मजियो तथा उन समझौतों से भी बाध्य है जो दूसरे राज्यों के साथ उसने किये हैं, परन्तु वे भी स्वयं राज्य द्वारा अपने ऊपर लादे गये प्रतिबन्ध ही हैं, जिन्हें राज्य अपनी इच्छानुसार हटा भी सकता है क्योंकि उनकी प्रभुत्व-भावना के अनुसार, कोई भी बाह्य सत्ता प्रभुत्व-मग्न राज्य पर किसी प्रकार के कानूनी दायित्व नहीं लादे सकती। अन्त में यदि यह भी मान लिया जाय कि राज्य प्रकृति के नियमों से बाध्य है, तो यह भी राज्य की प्राथम मर्यादा ही है, क्योंकि स्वयं राज्य ही यह निर्णय करता है कि प्रकृति के नियम क्या हैं और उन नियमों का बन्धन किस सीमा तक रहेगा।

### प्रात्म-मर्यादा के सिद्धान्त की समीक्षा

प्रभुत्वमग्न राज्य (Sovereign State) को सत्ता स्वयं राज्य द्वारा ही सीमित होती है, किसी बाह्य सत्ता द्वारा नहीं, इस सिद्धान्त की अनेक लेखकों ने प्रालोचना की है जिनमें फ्रेन्च लेखक मुख्य हैं। लुग्वी ने इस सिद्धान्त को अत्यन्त पामात्रिक, भयंकर एवं निराधार बतलाया है। उसने कहा है कि राज्य कानून के सिद्धान्त द्वारा सीमित है और उसका आधार सामाजिक मर्यादा तथा अर्थोन्मादना पर स्थित है। वह यह नहीं मानता कि राज्य ही कानून का एकमात्र प्रादिष्टात एवं जनक है। कानून आधार की एक पद्धति है, जिसका मनुष्य पालन करते हैं और वह राज्य की उत्पत्ति से भी पहले की हो सकती है, अतः वह राज्य की इच्छा से स्वतन्त्र है। इसी प्रकार उसका यह भी बयन है कि मनुष्य के प्राकृतिक अधिकार हैं, जिनका अस्तिव भी राज्य की उत्पत्ति के पहले में ही है। राज्य का यह दायित्व है कि वह मनुष्यों के इन अधिकारों की रक्षा करे और ऐसा कोई कानून न बनावे जिसके द्वारा उन अधिकारों का उन्मूलन हो सके। उसका यह विचार है कि राज्य कानून का विषय है और इसलिये यद्यपि वह स्वयं कानून की रचना करता है तो भी वह कानून के नियमों से बाध्य है, अतः कानून जिन मर्यादाओं को राज्य पर लगाता है, वे कानूनी हैं, केवल नैतिक या स्वयं आरोपित नहीं। ये मर्यादाएँ केवल राज्य की पारामर्श प्रथमा उसके किसी दूसरे अंग पर ही नहीं हैं वरन् स्वयं राज्य पर भी हैं। अन्त में वह लिखता है कि 'यह प्रात्म-मर्यादा का सिद्धान्त कोरा भ्रम है, यह राज्य कानून के अधीन इसलिये है कि वह ऐसा चाहता है और उस सीमा तक अधीन है जहाँ तक उसकी इच्छा है, तो वह कानून से वास्तव में बाध्य नहीं है।' यह बात उन अधियों के सम्बन्ध में भी लागू होती है जो उसने की है। दूसरे, फ्रेन्च लेखक भी जर्मन प्रात्म-मर्यादा के सिद्धान्त की प्रालोचना करते हैं और मानते हैं कि राज्य अपनी इच्छा से अलग कानून द्वारा बाध्य है। यही मत क्रेब (Krabbe), सेबाइन (Sabine), शेपर्ड (Shepard), सास्की, फिगिस (Figgis) तथा दूसरे लेखकों का भी है, यद्यपि

१. MacIver के मत से तुलना कीजिये। वह कहता है कि राज्य कानून द्वारा मर्यादित है क्योंकि कानून राज्य का आदेशमात्र ही नहीं है। 'कानून के बड़े अंग

उनमें से कुछ चुम्बी, मिचौड (Michoud) और लेफर (Lefur) के समान प्रभुत्व को सीमित करने वाले कानून की कोटि में प्राकृतिक नियम के सिद्धान्तों को सम्मिलित नहीं करने।

इस मत के गुण-दोष कुछ तो प्रभुत्व की उस भावना पर निर्भर हैं जो स्वीकार कर ली जाय और कुछ इस अनुमान के धोखे पर कि कानून का स्रोत राज्य से बाहर और उससे स्वतन्त्र है। आत्म-मर्यादा के सिद्धान्त के समर्थक प्रभुत्व की केवल बाह्य प्रथवा कानूनी भावना पर ही विचार करते हैं। वे उसका ऐतिहासिक एवं सामाजिक दृष्टि से विचार नहीं करते। इस दृष्टि से विचार करने पर यह सम्भक्तता कठिन हो है कि किस प्रकार प्रभुत्व सीमित किया जा सकता है और फिर भी वह किस प्रकार प्रभुत्व अर्थात् सर्वोच्च शक्ति (Supreme power) रह सकता है। यदि प्रभुत्व पर दूसरे ऐसे प्रतिबन्ध हैं जो स्वयं आरोपित नहीं हैं—बाहर से लाये गये हैं, तो वह कानूनी अर्थ में प्रभुत्व नहीं रह सकता। दूसरी ओर, जो लोग आत्म-मर्यादा के सिद्धान्त में धोखे को स्वीकार नहीं करते अर्थात् यह नहीं मानते कि कानून राज्य की सृष्टि नहीं है और इसलिए कानून राज्य से अष्टेष्टतम है, उनका मत यिस्तेपलकारो कानून विशेषज्ञों की कभी स्वीकार नहीं हो सकता। इसके अतिरिक्त कुछ प्राकृतिकवादी कानून विद्वानों (Naturalist jurists) का यह विचार कि राज्य प्राकृतिक अधिकार के सिद्धान्त तथा प्राकृतिक कानून से बाध्य है उस समय तक स्वीकार नहीं किया जा सकता जब तक कि यह न मान लिया जाय कि राज्य ही उन सिद्धान्तों का तथा उनकी मान्यता की सीमा या निर्णय करने वाला है। यदि इस बात को स्वीकार कर लिया जाय तो वे मर्यादाएँ कानूनी दृष्टि से केवल आत्म-मर्यादाएँ ही रह जाती हैं।

अन्त में इस विचार की पुष्टि में हमारे पास काफी प्रमाण हैं कि जिन विद्वानों ने आत्म-मर्यादा के सिद्धान्त की धारणा की है, उन्होंने राज्य तथा शासन के भेद समझने में गलती की है और जब वे यह कहते हैं कि राज्य (State) कानून से सीमित है, तब उनका मतलब वास्तव में शासन (Government) के अर्थ में होता है। इस अर्थ में उनका विचार विस्कुल सत्य है।

**अन्तर्राष्ट्रीय विधान की मर्यादाएँ—परम्परागत सिद्धान्त (Traditional theory)**

क्या उस राज्य का प्रभुत्व, जो राष्ट्र-संघ का एक स्वीकृत सदस्य है, दूसरे राज्यों के साथ की हुई संधियों या समझौतों के दायित्व के कारण तथा सामान्यतया स्वीकृत अन्तर्राष्ट्रीय कानून के नियमों द्वारा स्थापित दायित्व द्वारा सीमित है? पहले जर्मन नैतिकों ने (उदाहरणार्थ, हेगेल, जेलिनेक तथा ट्रोत्स्के) यह तो स्वीकार किया था कि राज्य अन्तर्राष्ट्रीय कानून के दायित्वों तथा उन दायित्वों एवं कर्तव्यों का पालन करने के लिए अपने सम्मान तथा अपनी विश्वमनीयता की दृष्टि से बाध्य है, जिन्हें

---

में राज्य केवल कुछ नई पक्तियाँ लिखता है और जहाँ तहाँ किसी पुरानी पक्ति को काट देता है। उसके अधिकांश को राज्य ने कभी नहीं लिखा और यह समय-समय पर जो उस पुस्तक में परिवर्तन या संशोधन कर देता है उसे छोड़कर उस पर उस समस्त पुस्तक का बन्धन है (Modern State, 1926, p. 478)।

उसने दूसरे राज्यों के साथ समझौतों या मन्त्रियों द्वारा स्वीकार किया है, परन्तु उन्होंने इन दायित्वों को राज्य के प्रभुत्व पर कानूनी प्रतिबन्ध या मर्यादा के रूप में स्वीकार नहीं किया। यह दलील दो गयी कि कानूनी रूप से वह राज्य अपने ऊपर लाठी गयी मर्यादाएँ ही हैं, यतः वे केवल आत्म-मर्यादाएँ ही हैं। ट्रीट्सके ने कहा है कि प्रत्येक राज्य को युद्ध-घोषणा का असद्विषय अधिकार है और इस प्रकार वह अपनी मन्त्रियों को टुकरा सकता है और उनके द्वारा जो प्रतिबन्ध उस पर लगे होते हैं, वह उनमें मुक्ति पा सकता है। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय विधान द्वारा उस पर जो प्रतिबन्ध हैं वे भी आत्म-मर्यादाएँ ही हैं, क्योंकि उनकी मान्यता (Validity) और बाध्यता के लिए उस राज्य की अनुमति आवश्यक है और एक बार दो गयी अनुमति को वापस भी लिया जा सकता है। अन्तर्राष्ट्रीय विधान के विषय हैं पूर्ण स्वतन्त्र राज्य जिनके ऊपर कोई बंध सर्वोच्च सत्ता नहीं है और इस कारण अन्त में वे ही अपने दायित्वों एवं अधिकारों के निर्णायक हैं।<sup>१</sup> कुछ कानून-विशेषज्ञ अभी भी इसी कानूनी सिद्धान्त को मानते हैं।<sup>१</sup>

### उपर्युक्त मत की आलोचना

राज्य-प्रभुत्व की उपर्युक्त भावना प्रभुत्व के एक विशुद्ध कानूनी सिद्धान्त के प्रतिरिक्त और कुछ कमी नहीं रहो है। यह अन्तर्राष्ट्रीय जीवन के व्यवहार और सन्धियों के विपरीत है। इस बात में संदेह है कि वर्तमान समय में, जबकि अन्तर्राष्ट्रीय कानून का इतना विकास हो गया है और अन्तर्राष्ट्रीय ऐक्य बढ रहा है, इस सिद्धान्त का समर्थन किया जा सके। आज के समय में अधिकांश कानूनविशेषज्ञों का यह मत है कि एक राज्य दूसरे राज्यों के सम्बन्धों में वास्तव में प्रभुत्व-सम्पन्न नहीं है, यद्यपि एक राज्य इस अर्थ में प्रभुत्व सम्पन्न (Sovereign) नहीं है कि वह दूसरे राज्यों के प्रति अपने दायित्वों का स्वयं ही अन्तिम धारणाता एवं निर्णायक हो, अपने अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार के तौरों को स्थापित करने में पूर्ण स्वतन्त्र हो और बिना दूसरों के प्रति दायित्व को महसूस किया स्वयं यह निर्णय करने में स्वतन्त्र हो कि कौन-कौन से आन्तरिक विषय पूर्णरूप में उसकी अधिकार सीमा के अन्तर्गत हैं। एक बार चीफ जस्टिस मार्शल ने कहा था कि जब यह कहा जाता है कि राज्य की अधिकार-सीमा एवं सत्ता अपनी सीमा के अन्तर्गत समस्त व्यक्तियों तथा वस्तुओं पर पूर्ण और व्यापक है तो यह परम्परागत कानूनी सिद्धान्त के रूप में तो उचित है, परन्तु यह मान लेना संबंध आत्म-क्षल ही होगा कि राज्य परस्पर अपने सम्बन्धों के निर्वाह में ठीक इसी सिद्धान्त के अनुसार कार्य करते हैं। उनमें स्वयं यह स्वीकार किया है कि व्यवहार में पारस्परिक हित के विचार से प्रभुत्व की पूर्ण एवं विशुद्ध अधिकार-सीमा तथा निर-कुशला में शोधित्य का होना आवश्यक हो गया है। यह सत्य है कि एक राज्य समझौतों तथा मन्त्रियों द्वारा कार्य की स्वतन्त्रता की जो अपनी मर्यादाएँ स्वीकार करता है, वे ऐच्छिक तथा स्वयं आरोपित हैं, वह उन्हें हटा भी सकता है और यदि उनमें शक्ति है

१ ग्रेटब्रिटेन के न्यायालय यह मानते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय विधान का कोई भी सिद्धान्त किसी भी ब्रिटिश न्यायालय में उस समय तक मान्यता प्राप्त नहीं कर सकता, जब तक कि ब्रिटिश पार्लियमेंट द्वारा उसे कानून का रूप देकर राज्य में प्रचलित न कर दिया जाय। *American Journal of International Law*, Vol. II, pp. 223.

तो वह दूसरे राज्यों को ऐसा काम करते हुए भी चुप रह सकता है। इसी प्रकार राज्य सर्वस्वीकृत अन्तर्राष्ट्रीय विधान के सिद्धान्तों का पालन करने से भी इन्कार कर सकता है। परन्तु इन दोनों मामलों में ऐसा करने के अधिकार पर अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त द्वारा प्रतिबन्ध लगा दिया गया है। इसके अनुसार वह राज्य जिसे क्षति पहुँची है, अपने या अपने नागरिकों के लिए क्षतिपूर्ति (Reparation) की माँग पेश कर सकता है और यदि उस राज्य में शक्ति है तो वह बलपूर्वक क्षतिपूर्ति करा लेगा। जब इस प्रकार में क्षतिग्रस्त राज्य अपने प्रति की गयी हानि को मीन होकर सहन कर ले अथवा अपनी माँग की पूर्ति कराने में दुर्बलता के कारण असक्त हो, तभी वह राज्य जिसने क्षति की है, यह दावा कर सकेगा कि उसे पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है। अमेरिका के राजनीतिज्ञों ने प्रायः यह दावा किया है कि राज्यों को सम्मेलन-समाज में स्थान इसी आधार पर मिसता है कि वे अन्तर्राष्ट्रीय विधान तथा उसके द्वारा प्रारोपित उत्तरदायित्वों को स्वीकार करें। उनका एक-दूसरे राज्य के प्रति प्रतिभूत दायित्व उनके अपने कानून द्वारा नहीं, बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून द्वारा निश्चित किया जाता है और जो राज्य अन्तर्राष्ट्रीय कानून की सत्ता को स्वीकार नहीं करता, वह अपने आपको अन्तर्राष्ट्रीय सम्पर्क के क्षेत्र से अलग कर लेता है।<sup>१</sup>

यदि आज हम राज्यों के सम्बन्धों के विषय में तथ्यों की गणना करें तो हम इसके प्रतिरिक्त और किसी निष्कर्ष पर नहीं पहुँचेंगे कि राज्यों के वास्तविक व्यवहार का कानूनी परम्परागत सिद्धान्त से कोई सम्बन्ध नहीं है। यदि रिवाज तथा परम्परा अन्तर्राष्ट्रीय कानून के स्रोत हैं तो यह कथन उचित हो कि परस्पर राज्यों के सम्बन्ध में राज्य की निरपेक्ष प्रभुता केवल एक कानूनी कल्पना हो नहीं है प्रत्युत एक अत्यन्त हेय और भयकर मत है, जिसका प्रत्येक राज्य को परित्याग कर देना चाहिए तथा जिसकी अन्तर्राष्ट्रीय कानून के साहित्य से निकाल देना चाहिए। कोह्लर (Kohler), पिलेट (Pillet) तथा स्नो (Snow) आदि लेखकों ने अन्तर्राष्ट्रीय विधान की सर्वोच्चता एवं सर्वोच्चता के सम्बन्ध में जो कुछ लिखा है उनके समर्थन में बहुत कुछ कहा जा सकता है। इन लेखकों का यह मत है कि आज अन्तर्राष्ट्रीय विधान राज्यों के आन्तरिक राष्ट्रीय कानून से श्रेष्ठतम हो नहीं है परन्तु उसकी सर्वोच्चता ने कानूनी आधार प्राप्त कर लिया है, जिससे यह स्पष्ट है कि अन्तर्राष्ट्रीय विधान राज्य की स्वतन्त्रता पर जो प्रतिबन्ध लगता है, वे कानूनी मर्यादाएँ हैं—केवल आत्म-स्वीकृत प्रतिबन्ध नहीं।

## (७) प्रभुत्व के सिद्धान्त पर आपत्ति

प्रभुत्व की आवश्यकता का निषेध

अन्तर्राष्ट्रीय विधान तथा राज्यविज्ञान के लेखकों, विशेषतः जर्मन लेखकों ने, प्रभुत्व की मर्यादता अथवा प्रभुत्वसम्पन्न राज्य के अस्तित्व से इन्कार न करते हुए भी यह माना है कि राज्य-निर्माण में प्रभुत्व कोई आवश्यक विधायक तत्व नहीं है। उनके मतानुसार राज्य प्रभुत्व-सम्पन्न हो सकते हैं और नहीं भी हो सकते, यद्यपि राज्य तथा प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य दोनों आवश्यक रूप से एक नहीं है। राज्यत्व (Statehood) की कसौटी प्रभुत्व अर्थात् एक समाज की अपनी क्षमता की सीमा का

१. देखिये, Moore : 'Digest of International Law', Vol. 1, p. 6 ;  
Maine : 'International Law', p. 38.

निर्णय करने की सत्ता नहीं है। राज्यत्व की बसोटी है—शासन करने, आदेश देने और उसका पालन कराने का अधिकार। लेबैंड (Laband) ने लिखा है कि प्रभुत्व (Sovereignty) और अधिपत्य की सत्ता Power of Domination) में भेद है। प्रभुत्व तो सर्वोच्च सत्ता है, जो किसी दूसरी उच्च सत्ता से कानूनी रूप से बाध्य नहीं है। 'अधिपत्य की सत्ता' से आशय है समाज (Collectivity) की अपने ही अधिकार में आदेश देने तथा शासन करने की शक्ति। यह अधिपत्य की सत्ता ही राज्य का सच्चा लक्षण है, प्रभुत्व नहीं। जेलिनेक ने भी प्रभुत्व को राज्य का विधायक तत्व नहीं माना। उसका कथन है कि प्रभुत्व निरपेक्ष रूप से विद्यमान वस्तु (Absolute Category) नहीं है, वरन् एक ऐतिहासिक वस्तु (Historical Category) नहीं है, उसकी उत्पत्ति एवं इतिहास के अध्ययन से पता चलेगा कि प्राचीन समय में ऐसे राज्य थे, जिनको प्रभुत्व प्राप्त नहीं था। मध्ययुगीन राज्य तो वास्तव में प्रभुत्व सम्पन्न राज्य था ही नहीं। हेन्रियाटिक लोग ने नगर भी राज्य कहलाते थे परन्तु वे वास्तव में प्रभुत्व सम्पन्न नहीं थे। सोलहवीं तथा सत्रहवीं शताब्दियों के प्राकृतिक कानून-विचारकों ने प्रभुत्व-शून्य राज्यों के अस्तित्व को स्वीकार किया है। समकालिक जगत में भी अनेक राज्य ऐसे हैं, जिनमें शासन-विधान, मगठन तथा न्याय करने का अधिकार आदि सब कुछ है और जो राज्य के कार्यों का संपादन भी करते हैं, परन्तु जो प्रभुत्व-सम्पन्न नहीं हैं। इस तरह दो प्रकार के राज्य हैं—प्रभुत्व सम्पन्न तथा प्रभुत्व शून्य। राज्य का आवश्यक लक्षण प्रभुत्व नहीं, राज-सत्ता है, जिसका अर्थ है आदेश देने की शक्ति जो किसी दूसरी सत्ता से प्राप्त नहीं होती और जिसका अस्तित्व तथा प्रयोग स्वयं अपने ही अधिकार से होता है। जेलिनेक का कथन है कि 'प्रत्येक जनसमूह जो अपनी व्यवस्था के अन्तर्गत अपनी मौलिक सत्ता के कारण अधिराज्य की सत्ता का प्रयोग करने के योग्य हो, एक राज्य है।' इस प्रकार लेबैंड तथा जेलिनेक दोनों के अनुसार सब राज्य (जैसे जर्मन-साम्राज्य) के सदस्यों को प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य तो नहीं, परन्तु राज्य कहा जा सकता है, क्योंकि वे अपनी इच्छा के आधार पर अपने विधान का निर्माण करने में सक्षम हैं; इस कार्य में वे साम्राज्य पर निर्भर नहीं हैं। जेलिनेक का तो कथन है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के अन्तर्गत सदस्य राष्ट्रो तथा स्विट्जरलैण्ड के कैंटनों के शासन-विधान राज्यों के ही विधान हैं क्योंकि वे उन राज्यों के कानून पर आधारित हैं, मंध की इच्छा पर नहीं। उसने यह स्वीकार किया कि उन पर अपने शासन-विधानों के निर्माण के सम्बन्ध में सब राज्य द्वारा कुछ प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, परन्तु इस पर भी वे विधान राज्य के आधार-भूत कानून बने हुए हैं। इनके विपरीत वह समुदाय या समूह जिसमें अधिपत्य की सत्ता तो निहित है, परन्तु जो अपने से उच्च एवं श्रेष्ठ राज्य से सत्ता तथा मगठन प्राप्त करता है, राज्य नहीं है। इनके उदाहरण कम्पून (फ्रांस के जिले) सन् १८७१ से सन् १९१८ तक एल्सेम-लोरेन जैसे प्रदेश, ब्रिटिश उपनिवेश आदि हैं। कई दूसरे जर्मन लेखक, कुछ फ्रेंच तथा अमेरिकन लेखक प्रभुत्व की आवश्यकता से इनकार करते हैं और मंध के सदस्य राज्यों को राज्य कहते हैं। इन लेखकों में से कुछ हैं—थॉम मोट्स, सेफर, गून्ज, ब्लुण्टशली आदि। उन अमेरिकन लेखकों में जो प्रभुत्व को स्वीकार नहीं करते स्वर्गीय बुडरो विल्सन का नाम प्रमुख है। उसने यह स्वीकार किया कि सब में सदस्य-राज्यों को अपने कानून के सम्बन्ध में स्वभाष्य निर्णय के पूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं हैं। परन्तु इसके बावजूद भी वे राज्य हैं; क्योंकि उनकी सत्ताएं मौलिक हैं; वे किसी दूसरी सत्ता से प्राप्त

नहीं हुई हैं ; क्योंकि उनसे राजनीतिक अधिकार कानूनी बतव्य नहीं है और क्योंकि उनसे अपने धादेशों का कानून की पूर्ण दण्डाज्ञा-शक्ति से पालन कराने की क्षमता है । प्रभुत्व-पूर्ण राज्यों के सिद्धान्त की समीक्षा

हमने ऊपर जिस सिद्धान्त का उल्लेख किया है, उसका भी घनेक लेखकों ने विरोध किया है । प्रथम तो वे कहते हैं कि यदि धादेश देने की सत्ता और उसका पालन कराने की सत्ता मौलिक है, किसी दूसरे से प्राप्त नहीं की गयी है तथा स्वतन्त्र है, तो वह सत्ता स्वयं प्रभुत्व से किसी प्रकार कम नहीं है । दूसरे, इससे राज्यों तथा राज्यों के विभिन्न भागों, जैसे प्रान्त, कम्पून तथा म्युनिसिपैलिटी के बीच विभाजक-रेखा खींचना असम्भव या कठिन हो जाता है । प्रान्तों, कम्पूनों आदि को अपने क्षेत्रों में धादेश देने, उनका पालन कराने तथा शासन करने के अधिकार होते हैं, ठीक उसी प्रकार, जैसे संघ के सदस्य राज्यों को, जिन्हें लेवेण्ड, जेलिनेक आदि राज्य कहते हैं । कई योरोपीय राज्यों के कम्पूनों के अधिकार उन राज्यों के अधिकारों से भी प्राचीन हैं और इस सिद्धान्त के आधार पर कि राज्य की प्रसली पहिचान अपने ही अधिकार से शासन करने की शक्ति है, उन्हें भी राज्य मानना पड़ेगा । इसके विपरीत लेवेंड ने जो कसौटी निश्चित की है, वह ब्राजील तथा मैक्सिको जैसे संघों के सदस्य राज्यों के सम्बन्ध में लागू नहीं हो सकती क्योंकि ब्राजील तथा मैक्सिको धातन्त्र में एकात्मक राज्य (Unitary State) थे और बाद में स्वयं केन्द्रीय सरकार द्वारा विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप संघ बन गये, विभिन्न राज्यों के संयोग द्वारा नहीं । अतः इन संघ राज्यों के सदस्यों को वे ही अधिकार प्राप्त हो सकते हैं, जो एकात्मक राज्यों ने उन्हें प्रदान किये हैं । वे पहले कभी स्वतन्त्र राज्य नहीं थे, अतः उनके अधिकार मौलिक नहीं हैं । संयुक्त राज्य अमेरिका तथा पूर्व जर्मन साम्राज्य जैसे संघ-राज्यों के सम्बन्ध में भी यह नहीं कहा जा सकता कि उनके अन्तर्गत राज्यों के अधिकार मौलिक हैं क्योंकि उन्हें कानूनी दृष्टि से संघ-विधान (Federal Constitution) द्वारा ही अधिकार मिले हैं । संघ के अन्तर्गत राज्यों को केवल वे ही अधिकार प्राप्त हैं, जो उनके लिए विधान द्वारा सुरक्षित कर दिये गये हैं । अतः उन्हें जो अधिकार प्रदान किये गये हैं, वे उनके मौलिक अधिकार नहीं कहे जा सकते । वे अपनी क्षमता की सीमा निर्धारित करने में स्वतन्त्र नहीं हैं । उन्हें, जैसा जेलिनेक ने स्वयं स्वीकार किया है, अपना शासन-विधान प्रथम शासन-पद्धति का स्वयं निर्णय करने का अधिकार नहीं है । संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यक्तिगत राज्यों के शासन-विधान संघ के शासन-विधान के विरुद्ध नहीं होने चाहिए और अमेरिका तथा जर्मनी में संघ के राज्यों को अपनी शासन-प्रणाली में परिवर्तन करने का भी अधिकार नहीं है । वे गणतन्त्र प्रणाली (Republican Government) को हटाकर दूसरे ढंग का शासन स्थापित नहीं कर सकते । लेवेंड तथा जेलिनेक दोनों ने ही यह मान कर भूल की है कि संघों के सदस्य-राज्य अपनी इच्छा के प्रतिरिक्त किसी बाहरी इच्छा से बाध्य नहीं है । प्रत्येक संघ-राज्य में उसके सदस्य-राज्य कानून तथा व्यवहार में एक उच्चतर इच्छा के अधीन होते हैं जो उनकी स्वतन्त्रता एवं क्षमता का मर्यादा बांधती है । अतः इन लेखकों ने जिस आधार पर राज्यों तथा राज्य के विभागों में भेद माना है उसके अनुसार संघ के सदस्य-राज्य राज्य की कोटि से बाहर निकल जायेंगे ।

अन्त में इस प्रश्न का निर्णय कि प्रभुत्व राज्य का एक आवश्यक विभागक

१. यहाँ लेखक का तात्पर्य द्वितीय युद्ध से पूर्व के जर्मनी से है ।

अंग या तत्व है या नहीं, इस बात पर निर्भर है कि लेखक या विचारक का प्रभुत्व तथा राज्य की प्रकृति के सम्बन्ध में क्या कल्पना है। यदि हम जर्मन विद्वानों के इस मत को ग्रहण करें कि प्रभुत्व विभाज्य है और पूर्ण तथा अपूर्ण राज्यों में भेद है, तो हमें इस मिद्धान्त को स्वीकार करने में कोई आपत्ति नहीं होगी कि यदि किसी राजनीतिक मता में प्रभुत्व व कुछ तत्व न भी हो तो भी व्यावहारिक अर्थ में उसे राज्य मान लिया जाय। दूसरी ओर, यदि हम प्रभुत्व की दूसरी भावना को स्वीकार करें जिसके अनुसार केवल प्रभुत्व ही राज्य को प्रमुख कमींग है जिसके कारण वह अन्य समस्याओं में भिन्न होता है तो हमें यह मानना पड़ेगा कि जिस मस्या या समुदाय में प्रभुत्व का तत्व नहीं, वह यथार्थ में राज्य नहीं कहना सकता। यह दूसरा विचार ही अधिकांश लेखकों को मान्य है।

इस विचार को मान लेने पर भी हमें ऐसा कोई व्यावहारिक कारण नहीं दीख पड़ता जिसमें समुक्त राज्य अमेरिका के सदस्य-राज्यों को (जो प्रादि में स्वतन्त्र राज्य थे, जो अब भी राज्य कहलाते हैं और जिनके विधान और शासन-पद्धतियों का वे स्वयं अपनी स्वतन्त्र इच्छा में निर्माण करते हैं) राज्य (State) क्यों न माना जाय यद्यपि वे प्रभुत्व-सम्पन्न एवं स्वाधीन नहीं हैं और अपनी शक्तों की सीमा स्वयं निर्धारित नहीं कर सकते। इसी प्रकार ग्रेट ब्रिटेन के स्वशासन डॉमिनियन (Self Governing Dominions) भी, जिन्हें स्वशासन का अधिकार प्राप्त है, जो प्रायः स्वतन्त्रता के ही उदाहरण हैं और जो अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के भी सदस्य हैं, राज्य माने जाने का दावा कर सकते हैं। उनमें राज्य की सभी विशेषताएँ हैं, उन्हें केवल सैद्धांतिक दृष्टि में वैधानिक स्वतन्त्रता नहीं है यद्यपि व्यवहार में उन्हें यह स्वतन्त्रता भी है। कोई भी विश्लेषणकारी कानून-विशेषज्ञ (Analytical Jurist) समुक्त राज्य अमेरिका के 'राज्यों' को 'प्रान्त' नहीं कहेगा और न ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के स्वशासित देशों को प्रिटेन के प्रान्त या प्रदेश ही, परन्तु साथ ही वह उन्हें राज्य नहीं मानता क्योंकि उनमें वह विधायक तत्व नहीं है जिसे वह राज्य के लिए आवश्यक समझता है। शायद विलोरी का यह विचार ही अधिक उपयुक्त है कि विश्लेषणकारी कानून-विशेषज्ञों को उपयुक्त वैज्ञानिक परिमाण का प्रयोग न कर सामान्यतया प्रयोग में आने वाली शब्दावली को ही अपनाकर राज्य के सम्बन्ध में प्रभुत्व-सम्पन्न (Sovereign), आंशिक प्रभुत्व-सम्पन्न (Part-Sovereign) प्रभुत्व-विहीन शब्दों का प्रयोग करना चाहिए जिससे किसी प्रकार की गलतफहमी न हो और भाव भी स्पष्ट हो जाय।

**प्रभुत्व के अस्तित्व का निषेध**

राजनीतिक लेखकों तथा कानून-विशेषज्ञों का एक विशाल बहुमत प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य के मिद्धान्त को कानून और वास्तविकता की दृष्टि में सुप्रतिष्ठित मानता है, परन्तु वर्तमान समय में लेखकों की एक बढ़ता हुआ विशाल समुदाय प्रभुत्व को एक अर्थ कपाल-कल्पना मानता है, जिसका वर्तमान संसार के तथ्यों से कोई धातुस्थ नहीं है। अधिकांश मुनीर्वर्मियों के प्रोफेसर ए० डी० लिण्डसे (Lindsay) राज्य को अन्य मानव-संस्थाओं की भाँति, जिनका अपना व्यक्तित्व और अपनी इच्छाएँ हैं और जो राज्य के समान ही अनेक प्रकार की सामाजिक सेवाएँ करती हैं, एक मस्या मान कर इस निष्कर्ष पर पहुँचा है कि 'यदि हम वास्तविक तथ्यों पर विचार करें तो यह स्पष्ट हो जायगा कि प्रभुत्व का मिद्धान्त खण्डित हो चुका है।' इसी विश्वविद्यालय के प्रोफेसर फर्नेस्ट वार्कर का भी ऐसा ही मत है। उसने लिखा है, 'कोई भी राजनीतिक मिद्धान्त इस मिद्धान्त से अधिक शुष्क और निष्फल नहीं है।' इसी मत के समर्थक



दूसरे विद्वान् लेसको ने लीडेन (Leyden) यूनीवर्सिटी के प्रोफेसर फ्रैंक, लन्दन स्कूल ऑफ इवनीमिन्स के प्रो० लास्की तथा बोर्डो विश्वविद्यालय के प्रोफेसर एम० छुम्बी है। प्रो० फ्रैंक का मत है कि संसार के सम्य राष्ट्र प्रभुत्व के सिद्धान्त को मन स्वीकार नहीं करने और राजनीतिक साहित्य से इनका निर्वासन कर देना चाहिए। प्रो० लास्की का मत है कि 'घसोमित और अनुत्तरदायी प्रभुत्व का सिद्धान्त मानवता के हितों के प्रतिशूल है' और 'राज्य के प्रभुत्व की भी वही शक्ति होगी जो राजाओं के ईश्वरीय अधिकार को हुई है।' एम० छुम्बी का कहना है कि प्रभुत्व की भावना उत्पन्नमानात्र है जिसमें न कोई वास्तविकता है और न जिसका कोई मूल्य ही है। मतः इसका सामाजिक कानून के साहित्य से बहिष्कार कर देना ही उचित है। उनका यह स्पष्ट मत है कि 'राज्य-प्रभुत्व या तो मर चुका है या मृत्यु-छेया पर पड़ा हुआ है।' अपने इस विचार का स्पष्टीकरण करते हुए वह लिखता है कि हम राज्य के प्रभुत्व को स्वीकार नहीं करते, हम इस विचार को मानते हैं कि जिम्हे शासन करने का अधिकार है उन्हें आदेश देने का अधिकार नहीं।" क्योंकि एक व्यक्ति की इच्छा सदैव दूसरे व्यक्ति की इच्छा के समान है क्योंकि किसी व्यक्ति को दूसरे व्यक्ति को आदेश देने का अधिकार नहीं है।' उसने चार्ल्स बेनोइस्ट (Charles Benoist) के इन विचारों का समर्थन किया है कि 'राज्य-प्रभुत्व की भावना एक पुराना रहस्यवादी और धार्मिक विचार है। उसकी उत्पत्ति ही मिथ्या है, इतिहास ने भी उसे मिथ्या प्रमाणित कर दिया है और सभी पापों को सोचते हुए वह व्यर्थ और विफल हो गयी वरन् खतरनाक भी है।' अन्त में वह इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि 'राज्य-प्रभुत्व नाम की कोई चीज नहीं है; राज्य की कोई आदेश देने वाली और श्रेष्ठतम इच्छा नहीं है।' फान्स के दूसरे कानून-विशेषज्ञ प्रो० छुम्बी के विचार से सहमत नहीं है। एस्पिन का कथन है कि प्रो० छुम्बी के सिद्धान्त से केवल भराजकता ही पैदा होगी और राज्य में केवल 'बल का शासन' होगा। एक दूसरे फ्रेंच लेखक ने इसे 'सिद्धान्तिक भराजकता' कहा है और इसके प्रवर्तक प्रो० छुम्बी को 'सिद्धान्तिक भराजकतावादी' (Anarchist of the Chair) कहा है। मिशौड (Michoud) ने भी इसे भराजकतावादी एवं सामाजिक आवश्यकताओं का विरोधी कहा है। अन्य फ्रेंच कानून-विचारदों ने भी इसी प्रकार के विचार प्रकट किये हैं। छुम्बी ने अपने आलोचकों को उत्तर देते हुए लिखा है कि उसका सिद्धान्त भराजकता के सिद्धान्त से सर्वथा भिन्न है क्योंकि उसने शासन की आवश्यकता एवं अस्तित्व को कदापि अस्वीकार नहीं किया, जैसा कि भराजकतावादी करते हैं। परन्तु जैसा हारियौ (Hauriou) और मालबर्ग (Malberg) ने बताया है कि उसका सिद्धान्त शासन को शासन की छाया के रूप में परिवर्तित कर देता है क्योंकि शासन में जिस तात्त्विक कारण शक्ति और उपयोगिता होती है, अर्थात् सत्ता का सिद्धान्त, उससे वह उसे वंचित कर देता है।

इस प्रकार राज्य-प्रभुत्व के सिद्धान्त को हर प्रकार से दोषपूर्ण एवं अवानक सिद्ध करने के ये प्रयास उन लेखकों द्वारा किये गये हैं, जो अन्य ऐच्छिक समुदायों के लिए अधिकाधिक प्रान्तरिक स्वतन्त्रता चाहते हैं और जो कहते हैं कि ये सब समाज मिलकर उनके कामों को देखते हुए उतने ॥ महत्वपूर्ण हैं जितना कि राज्य और इस कारण वे चाहते हैं कि राज्य उन्हें अपना सम्भेदार माने और उस प्रभुत्व में उनको

भी साभेदार बनाये जिस पर उसने अभी तक अपना एकाधिकार कर रखा है। परन्तु यह सत्य भी स्वीकार करना पड़ेगा, जैसा हम ऊपर चौथे अध्याय में लिल प्राये हैं कि जब साभेदारों में परस्पर संघर्ष होंगे तब उनके नियंत्रण तथा निपटारे के लिए तथा एक की दूसरे से रक्षा करने के लिए और उन संस्थाओं के सदस्यों को उनके शासन-कर्ताओं से सम्भावित भ्रष्टाचार से बचाने के लिए किसी प्रभुत्व-सम्पन्न पंथ की आवश्यकता फिर भी होगी।<sup>१</sup>

१. Merriam Barnes and others कृत Political Theories, Recent Times में Coker लिखित 'The Attack Upon State Sovereignty' नामक अध्याय देखिये। 'Democracy after the War' में Hobson की समीक्षा देखिये।

## (१) कानूनी सिद्धान्त

### दृष्टिकोण

जैसा कि हमने गत अध्यायों में उल्लेख किया है, राज्य का विवेचन अनेक दृष्टिकोणों से किया जा सकता है। समाजशास्त्री उसे मुख्यतः एक सामाजिक संगठन या तत्त्व मानते हैं, इतिहास-वेत्ता उसे ऐतिहासिक विकास का फल मानते हैं, नीति-शास्त्री उसे एक ऐसी संस्था मानते हैं, जिसका ध्येय नैतिक लक्ष्य की प्राप्ति है; मनोवैज्ञानिक उसे एक ऐसा संगठन मानते हैं जो मनोवैज्ञानिक नियमों के अनुसार अपनी इच्छा को अभिव्यक्त करता है। राज्य-वेत्ता उसे एक राजनीतिक संस्था मानता है, जिसकी प्रतिष्ठा शासन के लिए हुई है और कानूनशास्त्री उसे एक संस्था मानते हैं जिसका उद्देश्य कानून की रचना तथा कानूनी स्वत्वों की रक्षा करना है। इनमें से प्रत्येक व्यक्ति राज्य की परिभाषा एवं व्याख्या अपने-अपने विज्ञान के प्रकाश में करता है और उसके लक्षण एवं लक्ष्य अपनी विचारधारा के अनुसार मानता है। राज्य की उत्पत्ति, प्रकृति, क्षेत्र, कार्य एवं उद्देश्य के सम्बन्ध में प्रत्येक अपने विनिष्ट सिद्धान्तों का समर्पण करता है और ये सिद्धान्त एक-दूसरे से भिन्न हैं।

### कानून-विशेषज्ञों के विचार

कानूनी-विशेषज्ञों में भी अनेक मतभेद हैं। उनके विचार इतिहास, विद्वेषण तथा समाजशास्त्र के आधार पर हैं। अतः उनमें तीन मुख्य वर्ग हैं; एक विद्वेषण-कर्ता, दूसरे ऐतिहासिक और तीसरे समाजशास्त्री। विद्वेषणकर्ता कानून-विशेषज्ञ राज्य को एक संस्था मानते हैं जिसका उद्देश्य कानून की रचना, उसकी व्याख्या और उसकी प्रमत्त में लाना है और जो कानून के द्वारा कार्य करती है। वह राज्य को कानून का आदि स्रोत मानते हैं क्योंकि न्यायालय केवल उसी नियम को काम में लायेगा, जो राज्य द्वारा कानून का रूप धारण कर चुका है। ऐतिहासिक कानून विचारक उनसे इस बात में सहमत हैं कि राज्य कानून का स्रोत है परन्तु वे यह स्वीकार नहीं करते कि कानून प्राविश्यक रूप से राज्य का एक आदेश है जो उसकी धारा-सभा द्वारा बनाया गया हो और जिसे प्रमत्त में लाने के लिए दण्ड की भी व्यवस्था हो। वे कानून के ऐतिहासिक विकास पर अधिक जोर देते हैं। उनका यह विचार है कि राज्य के कानून का अधिकारीय स्रोत-रिवाज (Custom) से बना हुआ है जिसका निर्माण किसी धारासभा में नहीं हुआ और जिसके विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि उसका निर्माण राज्य ने किया है। सून्नी ने तो यहाँ तक माना है कि कानून राज्य के

अस्तित्व से भी पहले का हो सकता है और इसलिए उसकी इच्छा से स्वतन्त्र है।  
अतः राज्य कानून से बाध्य है और वह उसकी उपेक्षा नहीं कर सकता।

### राज्य का व्यक्तित्व

इस प्रश्न पर कानून-विगारदों तथा राजनीतिक लेखकों में काफी वाद-विवाद रहा है कि क्या राज्य को कानूनी अर्थ में 'व्यक्ति' कहा जा सकता है, अर्थात् क्या राज्य को एक कानूनी सृष्टि माना जा सकता है जिसका अपना व्यक्तित्व हो तथा जेम्स में एक व्यक्ति के समान आत्म-चेतना और इच्छा-शक्ति हो। मध्य-युग के कानून-वेत्ताओं ने 'कृत्रिम व्यक्ति' (Artificial person) के अस्तित्व को स्वीकार किया था और उसे एक काल्पनिक कानूनी व्यक्तित्व प्रदान किया। उन लोगों ने खर्च आदि संस्थाओं में इस प्रकार के कृत्रिम व्यक्तित्व की स्थापना की, परन्तु इसकी कल्पना शायद ही कभी की कि राज्य का भी, जो समस्त मानव-संस्थाओं में महान् है, ऐसा ही कृत्रिम व्यक्तित्व हो सकता है। उनके विचार में कानूनी व्यक्तित्व का विचार व्यक्तिगत कानून (Private law) का विषय था, सार्वजनिक कानून (Public law) का नहीं।<sup>१</sup> उन्नीसवीं शताब्दी में स्टाहल (Stahl), स्टीन (Stein), गर्बर (Gerber), गियर्क (Gierke), ट्रीट्स्के (Treitschke), ब्लुण्डरनो, जेलिनेक आदि जर्मन लेखकों ने व्यक्तिगत कानून के कानूनी व्यक्तित्व की भावना को सार्वजनिक कानून के क्षेत्र में भी स्थान देकर राज्य के कानूनी व्यक्तित्व की भी कल्पना की।<sup>२</sup> गियर्क ने मध्य-युगीन राजनीतिक लेखकों की हमलियाँ निम्न की कि उन्होंने राज्य को कानूनी व्यक्तित्व प्रदान नहीं किया और अन्य मानव-संस्थाओं के व्यक्तित्व को भी, केवल 'काल्पनिक' (Fictitious) हो माना। उनकी दलील थी कि ये काल्पनिक व्यक्ति नहीं, वास्तविक व्यक्ति हैं, क्योंकि उनका एक तरीका है और उनके अवयव होते हैं, उनमें अपना इच्छा-शक्ति है और वे एक प्राकृतिक व्यक्ति की भाँति ही कार्य कर सकते हैं।<sup>३</sup> अतः, उसने कहा कि यह कानूनी व्यक्तित्व राज्य द्वारा प्राप्त नहीं हुआ, यह किसी चार्टर या मौन स्वीकृति के फलस्वरूप उन्हें प्राप्त नहीं है, बल्कि उनका राज्य की इच्छा में स्वतन्त्र रूप से अपना अस्तित्व है। प्रसिद्ध अंग्रेजी विद्वान् प्रोफेसर मैडलैण्ड इस सिद्धान्त का समर्थक था। इसी प्रकार ब्लुण्डरनो ने राज्य की सार्वजनिक कानून के अर्थ में एक परम ओंठ व्यक्ति स्वीकार करते हुए कहा कि राज्य की अपनी कानूनी-इच्छा होती है, जो निवासियों की सामूहिक इच्छाओं से भिन्न होती है, राज्य में अपनी इच्छा की इच्छा और बाधों में आसन्न रहने की शक्ति भी है और वह अधिकारों का जन्म एक भोक्ता भी है। राज्य का व्यक्तित्व न तो कानूनी कल्पना है और न कोई रूप ही, प्रसृत वह वास्तविक है।<sup>३</sup>

- १ तुलना कीजिये, Gierke, 'Political Theories of the Middle Ages' (translated by Maitland), p. 68.
- २ इन सिद्धान्तों की समीक्षा के लिए देखिये, Coles, 'Organismic Theories of the State', pp. 22 ff. Dunning, 'Political Theories from Rousseau to Spencer', pp. 366 ff., Duguit 'The Law and the State', pp. 119 ff.
- ३ ट्रीट्स्के ने भी कहा है कि राज्य का व्यक्तित्व होता है, मुख्यतः कानूनी अर्थ में और मौल्य रूप से राजनीतिक अर्थ में। सदा से राज्य एक कानूनी व्यक्ति रहा है,

ग्रन्थ लेखक, जिनमें अनेक जर्मन, कुछ फ्रेंच तथा थोड़े से ब्रिटिश हैं, इस सिद्धान्त का समर्थन करते हैं कि राज्य का एक कानूनी व्यक्तित्व है, जो उसके निवासियों के सामूहिक व्यक्तित्व तथा अलग-अलग व्यक्तियों से भिन्न है, उसका अपना व्यक्तित्व, अपना इच्छा और अपने अधिकार एवं हित हैं जो जनता के अधिकारों एवं हितों से भिन्न हैं। उनमें से कुछ यह मानते हैं कि राज्य का कानूनी व्यक्तित्व काल्पनिक या कृत्रिम नहीं है, वह उसी प्रकार वास्तविक है जिस प्रकार एक मनुष्य का व्यक्तित्व। अपने इस सिद्धान्त की पुष्टि में कि राज्य के हित एवं अधिकार उसकी प्रजा या राष्ट्र के हितों एवं अधिकारों से भिन्न हैं, वे यह बतलाते हैं कि राज्य एक स्थायी और सनातन संस्था है, वह केवल वर्तमान प्रजा के हितों एवं स्वतंत्रों का संरक्षक ही नहीं है वरन् भावी सन्तति का भी संरक्षक है। अतः उसके हित किसी युग-विशेष की प्रजा के हितों से भिन्न हो सकते हैं। इसके अनिश्चित व्यक्तियों के हित उनके मतानुसार प्रायः परस्पर विरोधी होते हैं और यह निर्णय करना असम्भव होता है कि उनके हितों का योग क्या है। ऐसी अवस्था में राज्य का हित ही ऐसा सामूहिक हित है जिसका निर्णय किया जा सकता है।

### राज्य-व्यक्तित्व के सिद्धान्त की समीक्षा

कुछ लेखक राज्य-व्यक्तित्व की भावना का पूर्णरूपेण अस्वीकार करने हैं। उनमें सबसे प्रसिद्ध प्रो० यूसी और लफर हैं। यूसी का विचार है कि राज्य-व्यक्तित्व की कल्पना एक आध्यात्मिक भावना है और पुरातन विद्वानों के विचारों पर निर्भर है, जिनका कोई मूल्य नहीं। यह कल्पना धर्मज्ञानिक भी है। कानूनी सिद्धान्त का उसी सीमा तक मूल्य है, जहां तक वह साकार सामाजिक वास्तविकता को, आधार के आधारभूत सिद्धान्त को या एक राजनीतिक सत्ता को प्रमूर्त भाषा में व्यक्त करता है।<sup>१</sup> राज्य-व्यक्तित्व का सिद्धान्त इन गतियों में से किसी को भी पूरी नहीं करता। वह कोरी कल्पना है, जिसमें वास्तविकता का तनिक भी अंश नहीं है। प्रोफेसर लेफर ने भी काल्पनिक व्यक्तित्व और वास्तविक व्यवित्व के मतों की तुलना करके कहा है कि ये दोनों मत उन तथ्यों के विपरीत हैं जिनकी वे व्याख्या करना

वह ऐतिहासिक-नैतिक अर्थ में अर्थ और भी अधिक एक व्यक्ति नजर आता है। उसकी इच्छा काल्पनिक नहीं, प्रत्युत सब इच्छाओं में सबसे अधिक वास्तविक है। (Politics, I, pp. 15 ff.).

१. कई जर्मन लेखक राज्य के दो व्यक्तित्व मानते हैं—उसका सार्वजनिक सत्ता सम्बन्धी व्यक्तित्व तथा आर्थिक व्यक्तित्व। अपने आर्थिक व्यक्तित्व राज्य-सम्पत्ति का स्वामी होता है, अपनी आयदशी वसूल करता है, खर्च करता है और अन्य आर्थिक कार्य करता है। इस भेद को इंग्लैण्ड तथा अमेरिका के लेखक नहीं मानते और कहते हैं कि ये दो व्यक्तित्व नहीं हैं, एक ही व्यक्तित्व के दो रूप हैं।
२. यूसी ने अपनी पुस्तक 'Droit Constitutionnel' में कहा है कि रिवाज के अनुसार हम राज्य शब्द का प्रयोग प्रायः करते हैं, परन्तु यह सदा ध्यान में रखना चाहिए कि इस शब्द से हमारा आशय काल्पनिक सामूहिक व्यक्तित्व नहीं होता, हमारा आशय उन वास्तविक व्यक्तियों से होता है जिनके हाथ में वास्तविक सत्ता होती है (Vol. I, p. 33)। लेफर ने भी कहा है कि राज्य के अधिकारों का वर्णन करना शासकों के अधिकारों का वर्णन करने के बराबर ही है।

चाहते हैं। एक काल्पनिक व्यक्ति की भावना को समझ लेना तो सरल है, परन्तु काल्पनिक व्यक्ति में सत्ता एवं अधिकार भी निहित हो सकते हैं, इसे समझना तनिक कठिन है। राज्य काल्पनिक वस्तु नहीं है। वह वास्तव में एक तथ्य है जो समस्त सामाजिक तथ्यों में सबसे महत्वपूर्ण है। हमें इन दो विकल्पों में से एक को चुनना होगा, यह व्यक्ति काल्पनिक है अर्थात् उसका अस्तित्व केवल हमारी कल्पना में ही है। अतः वह किसी भी प्रकार के अधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता और यदि वह वास्तव में अधिकार का प्रयोग करता है तो वह सत्य है, यथार्थ है—काल्पनिक नहीं। इस प्रकार किसी काल्पनिक वस्तु को वास्तविक धरित देना या यह कहना कि वह कार्य कर सकती है विराघोक्ति है क्योंकि कार्य करने की शक्ति तो वास्तविक वस्तु में ही हो सकती है और अन्त में वह निश्चिता है कि मनुष्य ही अधिकारों एवं दायित्वों का विषय हो सकता है, एक कल्पना या काल्पनिक वस्तु में तो अधिकारों तथा दायित्वों का विषय बन सकता है और न वह इच्छा कर सकती है और न कार्य हो।

**उपरोक्त सिद्धान्त की कुछ संशोधन के साथ स्वीकृति**

कानून-विशेषज्ञों का एक विशाल बहुमत राज्य के कानूनी व्यक्तित्व को स्वीकार करता है। परन्तु जर्मनों के बाहर के गानून विशेषज्ञ यह नहीं मानते कि राज्य ऐसा व्यक्ति है जिसकी इच्छा, चेतना, अधिकार एवं हित उसकी प्रजा या राष्ट्र की सामूहिक इच्छा, चेतना, अधिकारों एवं हितों से सर्वथा भिन्न है। आज राज्य के व्यक्तित्व को वास्तविक व्यक्तित्व मानने वालों की संख्या बहुत ही कम मिलेगी। जब वे राज्य का उसे एक व्यक्ति कह कर वर्णन करते हैं, तो उनका आशय यही होता है कि वह एक प्रभुत्वसम्पन्न संस्था (Corporation) है, अर्थात् एक कृत्रिम व्यक्ति जैसा कि कानून समस्त संस्थाओं का कृत्रिम व्यक्ति मानता है; राज्य की भी एक संस्था होने की हैसियत से सामूहिक इच्छा, कानूनी क्षमता और सामूहिक कार्य करने। मना होती है जो राज्य के अन्तर्गत समस्त जनता की इच्छा, क्षमता एवं सत्ता से उपप्रकार भिन्न होती है जैसे एक निजी संस्था (Private Corporation) के अधिकार तथा दायित्व उनके हिस्सेदारों के दायित्वों एवं अधिकारों से भिन्न होते हैं। जो गुण प्राकृतिक व्यक्ति में होते हैं, वे कानून की कल्पना (Fiction of Law) के अनुसार राज्य में भी आरोपित किये गये हैं। अतः राज्य को एक व्यक्ति के रूप में माना जाता है—वह वास्तव में व्यक्ति नहीं माना जाता। इसका यह अर्थ नहीं कि इस प्रकार व्यक्ति बना हुआ राज्य एक कल्पनामात्र है जैसा कानूनी सिद्धान्त के विरोधी मानते हैं। इसमें विपरीत राज्य एक वास्तविक वस्तु भी है। कहना केवल कानून-विशारदों के मस्तिष्क में प्रयत्न उस कानून में है जो राज्य को ऐसे कानूनी लक्षण प्रदान करता है, जो केवल प्राकृतिक मनुष्य में ही हो सकते हैं। जब कानून-विशेषज्ञ कहते हैं कि 'राज्य राष्ट्र का कानूनी व्यक्तित्व है' तब उनका आशय यही होता है कि जिस व्यक्ति

1. लेफर ने कहा है कि जब कोई एक ऐसी वस्तु का, जो वास्तव में व्यक्ति नहीं है, व्यक्ति की तरह वर्णन करता है तो वह कानून या कानून-विशारदों द्वारा रचित एक कल्पना है। यदि इस कल्पना को हम तुलना के साधन या कुछ कानूनी-सम्बन्धों के समूह की एक शब्द द्वारा समझने की सुविधाशक्त रीति में अधिक समझें तो वह मिथ्या और भ्रमावह है।

समूह को राष्ट्र कहते हैं उसमें कानूनी व्यक्तित्व के गुण होते हैं। इसका यह कभी प्रयोजन नहीं होता कि यह व्यक्ति या व्यक्तित्व राष्ट्र से ऊपर या बाहर है और न इसका यहो ध्येय है कि राज्य एक पूरक व्यक्ति है, जो राज्य का निर्माण करने वाले व्यक्तियों से ऊपर है। संक्षेप में, राष्ट्र केवल अपने संगठन के कारण व्यक्ति या राज्य का रूप ग्रहण कर लेता है और इस 'व्यक्ति' का राष्ट्र से बाहर कोई अस्तित्व नहीं होता। इस प्रकार मिचौड (Michoud) का कथन है कि राष्ट्र की कोई भिन्न कानूनी शक्ति नहीं है; राज्य राष्ट्र ही है जिसका कानूनी रूप से संगठन हो गया है। यह ममभ्रमा सर्वथा सम्भव है कि राष्ट्र राज्य से भिन्न अधिकार का विषय कैसे बन सकता है।

इस प्रकार यह कानूनी सिद्धान्त केवलमात्र एक दृष्टिकोण ही है जिससे कानून-विशेषज्ञ राज्य पर विचार करते हैं। यह कल्पना पर ही निर्भर हो सकती है, परन्तु कानून में कल्पनाएँ भरो पड़ी हैं। एस्मोन ने बतलाया है कि कभी-कभी कल्पनाओं ने द्वारा ही वास्तविकताएँ अपने जैसे रूप में प्रकट होती हैं। प्रोफेसर मेकर, जो राज्य व्यक्तित्व का सबसे प्रबल विरोधी था और कहता था कि यह भ्रम है और भ्रमंकर है यह स्वीकार करता है कि तुलना के लिए यह सिद्धान्त विशेष उपयुक्त होगा, इससे उस वास्तविकता की अधिक उत्तमता के साथ समझा जा सकता है जो कल्पना के पीछे स्थित रहती है। इनमें राज्य के गहन यंत्र का ठीक-ठीक ज्ञान हो सकेगा और इस प्रकार किसी समय राज्य तथा राज्य के अंश के हितों में तथा शासक और शासितों के हितों में भेद करने में सुविधा होगी।

## (२) सावयव सिद्धान्त

### सावयव कल्पना

राज्य का सावयव सिद्धान्त (Organismic theory) कानूनी सिद्धान्त के सर्वथा विपरीत है। कानूनी सिद्धान्त के अनुसार राज्य एक कार्यात्मिक कानूनी व्यक्ति है। परन्तु सावयव सिद्धान्त के अनुसार राज्य एक वास्तविक व्यक्ति है जिसके अंग एक जीवधारी व्यक्ति भयवा दृष्टि के समान कार्य करते हैं। यह एक प्राणि-वैज्ञानिक (Biological) कल्पना है जिसके अनुसार राज्य को एक जीवधारी व्यक्ति माना जाता है; राज्य के व्यक्तियों को जीवधारी के कोष्ठों (Cells) के समान माना जाता है; राज्य तथा व्यक्तियों का ठीक वंसा हो अन्यान्याय-सम्बन्ध है, जैसा कि शरीर और उसके अंगों का। इस सिद्धान्त के कुछ समर्थकों ने राज्य में भी जीवधारी के समान ही रक्त-नाडियों, रक्त-संचालन, अस्तिष्क, स्नायु, नाड़ी-मण्डल, मांस पेशियों, उदर, ऊरु, नासिका, केश-कलाप तथा नासूनो तक की कल्पना की है। यह एक प्रकार से समाज के अद्वैतवादी (Monistic) सिद्धान्त के समान है जिसके अनुसार समाज की एक ऐसा सामाजिक जीवधारी व्यक्ति माना गया है कि उसमें जो व्यक्ति होते हैं उनका स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं होता; उनमें से प्रत्येक अपने निरन्तर जीवन के लिए एक-दूसरे पर तथा समस्त शरीर पर आश्रित होता है। इसके विपक्ष एक दूसरा परमाणु (Monadnic) सिद्धान्त या विशुद्ध व्यक्तिवादी सिद्धान्त है जो समाज को

१. तुलना कीजिये Coler, 'Organismic Theories of the State' (1950), p. 194.

व्यक्तियों का समूह मानता है जिनमें से प्रत्येक व्यक्ति अधिकांश में दूसरों से अलग एवं स्वतन्त्र है और केवल दुर्बल व्यक्तियों की सबल व्यक्तियों से रक्षा की व्यवस्था के प्रतिरिक्त राज्य की अन्य किसी प्रकार की सहायता के बिना भी जीवित रह सकता है। प्राचीन काल में इस सिद्धान्त के अनेक पक्षपाती थे, परन्तु वर्तमान समय में शायद ही कोई प्रसिद्ध लेखक इसका समर्थन करता हो।<sup>१</sup>

### यन्त्रवादो सिद्धान्त

राज्य के साव्यव सिद्धान्त (Organismic Theory) के प्रतिद्वन्द्व एक दूसरा सिद्धान्त भी है जो यन्त्रवादी सिद्धान्त (Mechanistic Theory) कहा जाता है। इस सिद्धान्त के अनुसार राज्य एक यन्त्र, एक मशीन है, जिसका निर्माण व्यक्तियों के स्वैच्छाकृत परस्पर समझौते (Contract) के फलस्वरूप हुआ है। वह एक यन्त्र के समान ही अपने कार्य करता है और उसमें निर्माणकर्त्ता उसमें स्वैच्छानुसार आवश्यक सुधार या परिवर्तन ऐतिहासिक नियमों तथा प्रतिष्ठित परम्पराओं का विचार किये बिना ठीक वैसे ही कर सकते हैं जैसे एक यन्त्र में। अतः इस सिद्धान्त की दृष्टि में राज्य एक विशाल भवन है और उसके संस्थापक उसके दिली। जिस प्रकार एक शिल्पी या स्थापत्य कला-प्रवर्ण, जिसे एक भवन निर्माण करने का कार्य सौंप दिया जाता है, पुराने घरन व्यस्त खण्डहरों की धाराशाही करके समस्त भूमि बनाकर नूतन ढंग से नये भवन खड़े करता है, उसी प्रकार समाज के व्यक्ति पुरातन मर्यादों के खण्डहरों को मिटा कर, अतीत से समाज का सम्बन्ध-विच्छेद कर, इतिहास और परम्परा की बातों की उपेक्षा करके नवीन राज्य संगठन का निर्माण नवीन विचारधारा के प्रकाश में अपनी स्वैच्छानुसार कर सकते हैं। यह यन्त्र के शान्तिकारियों का मन था जिस पर वर्क ने एक विषय प्रहार किया। इतिहास और अनुभव ने यह बनसा दिया है कि यह सिद्धान्त अधिकांश में मिथ्या है। राज्य भी अन्य मानव संस्थाओं की भाँति मानवों (व्यक्तियों) की रचना है, परन्तु ऐसी मानवों की जो ऐतिहासिक शक्तियों तथा राष्ट्रीय संस्कारों एवं आदर्शों से सहाय्य करने हुए कार्य करते हैं। इस प्रकार राज्य एक शिल्पी द्वारा निर्मित भवन की भाँति केवल एक विपुल स्वैच्छात्मक यात्रिक रचना नहीं है। राज्य एक ऐतिहासिक रचना है। वह हमने भी अधिक है, वह, जैसा समाज-शास्त्री बताते हैं, एक केन्द्रीय संगठन है, एक सामाजिक समुदाय है जो उसके व्यक्तियों की एकता तथा अन्योन्याश्रितता पर निर्भर है।

### साव्यव सिद्धान्त का इतिहास तथा साहित्य

✓ राज्य के सम्बन्ध में जितने भी सिद्धान्त हैं, उनमें साव्यव सिद्धान्त सबसे पुरातन और प्रसिद्ध है। यह राज्य की एक मानव शरीर से जैसी तुलना करता है, उसकी कल्पना प्लेटो ने भी की थी।<sup>२</sup> हिमरो ने भी एक राज्य की तुलना व्यक्ति के

१. इन सिद्धान्तों के सम्बन्ध में तुलना भी वीजिय MacKenzie, 'Introduction to Social Philosophy' (1890), pp. 131-33, और Montague, 'Limits of Individual Liberty' (1885) Chs. 3-4, Leslie Stephen 'Science of Ethics' (1852), Ch. 3, तथा MacKechnie, 'The State and the Individual' (1896).

२. 'De Republica,' Bk. IV; तुलना भी वीजिय Aristotle, 'Politics,' Jowett's edition, p. 113, Barker, 'Political Thought of Plato and Aristotle,' pp. 127, 138, 276 ff.



शरीर से की थी और राज्य के प्रमुख को मानव-शरीर की आत्मा के समान बताया था। मेलिसबरी के जॉन, मार्सीसियो, एल्मुसियस आदि प्राचीन तथा प्रारम्भ के प्रवाचीन लेखकों ने ऐसी तुलनाएँ अपने राजनीतिक ग्रन्थों में भी की हैं।

गियेक का कथन है कि मध्ययुग के विचारकों में राज्य की एक मानव-शरीर के समान रचना उतनी ही सामान्य थी जितनी उसकी यन्त्र के रूप में कल्पना प्रचलित थी। वाइबिल के रूपको तथा रोम एवं ग्रीस के लेखकों द्वारा प्रस्तुत आदर्शों के प्रभाव से समस्त मानव जाति की तथा प्रत्येक छोटे समूह की एक शरीर से तुलना सर्वत्र की जाती थी।<sup>१</sup> मन्त पॉल के कथनानुसार जब एक रहस्यमय शरीर है जिसका शरीर ईसा होता है। पॉल का अनुसरण करते हुए जब का समर्थन करने वाले दल ने पोप को इस पृथ्वी पर ईसा का स्थानापन्न प्रथम प्रतिनिधि स्वीकार कर लिया और इसके विपरीत सम्राट के पक्षवालों ने सम्राट की प्रमुख माना। यह बात एक-दो सिर वाले राक्षस की कल्पना के कारण उत्पन्न हुई जिससे बचने के लिए कुछ लोगो ने बताया कि दो शरीर थे जिनमें से प्रत्येक का अपना अलग सिर था और वे दोनों शरीर एक बड़े शरीर के समान थे जिसका सिर ईश्वर था।<sup>२</sup>

पिछले युग के लेखकों में हॉब्स तथा ह्यूजे ने मानवों तथा समझौते द्वारा रचित कृत्रिम राज्यों की तुलना की है। हॉब्स के मतानुसार राज्य एक महाकाय परन्तु 'कृत्रिम मानव' है जिसका आकार और जिसकी शक्ति प्राकृतिक मनुष्य से बहुत बड़ी है। उसने राज्य के प्रभुत्व की तुलना मानव की आत्मा से की, मजिस्ट्रेटों की तुलना जोहो से तथा दण्ड एवं पुरस्कार की तुलना स्नायुमण्डल से। उसने राज्य की दुर्बलताओं की तुलना भी मानव शरीर के रोगों से की।<sup>३</sup> ह्यूजे ने भी राज्य-शरीर की तुलना मानव-शरीर से की जिन दोनों में उसके मतानुसार इच्छा तथा बल की शक्ति (स्वव्यवस्था और कार्यकारिणी शक्ति) है। पहली शक्ति राज्य का 'हृदय' है और दूसरी उसका 'मस्तिष्क'।<sup>४</sup>

उन्नीसवीं शताब्दी में इस सिद्धान्त का विकास

प्रारम्भ में यह सिद्धान्त केवल उपमाओं या तुलनाओं के रूप में ही था; क्योंकि इस प्रकार की तुलना करने वालों में ऐसे विद्वान् ही अधिक थे जो राज्य की उत्पत्ति और प्रकृति के सम्बन्ध में समझौते के सिद्धान्त को मानते थे जो बाद में विकसित सावयव सिद्धान्त के प्रतिकूल था। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में प्रचारित शताब्दी के सामाजिक समझौते के सिद्धान्त की जो प्रतिप्रिया हुई उसने सावयव सिद्धान्त (Organic Theory) के रूप में शरीर ग्रहण किया। यह सिद्धान्त राज्य की वास्तविक प्रकृति के अनुकूल और व्यक्तियों तथा राज्य के पारस्परिक सम्बन्धों को समुचित रूप में प्रकट करने वाला जान पड़ा।<sup>५</sup> इस नवीन सिद्धान्त

१. Gierke, 'Political Theories of the Middle Age' (Mantland), p. 33.
२. Gilchrist, 'Principles of Political Science' (1920), p. 47.
३. Introduction to 'The Leviathan,' 'Works.' Vol. III, pp. IX-X.
४. 'The Social Contract,' BL. III Chs 1, 2.
५. तुलना कीजिये Merriam : 'History of the Theories of Sovereign-

की उत्पत्ति जर्मनी में हुई थीर वही इसके प्रसिद्ध समर्थक हुए। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन करने वाले प्रारम्भिक लेखकों में मुख्य वे लीयो (Leo), शेलिंग (Schelling), क्राउ (Krause), अहरेन्स (Ahrens), स्मिथेनर (Smitthenner) वेडज (Waitz), गोर्रेज (Gorres), वोल्ग्राफ (Volgraff), स्टाह्ल (Stahl) जकारिया (Zacharia), फ्रान्ज (Frantz), आदि। इस सिद्धान्त की प्राणिशास्त्र-सम्बन्धी उपमाओं तथा सादृश्यों का आकर्षण इतना बढ़ गया कि एक समय तो ऐसा लगने लगा कि राज्य-विज्ञान प्राकृतिक विज्ञान का ही भग्न बन जायगा। ब्लुन्डेलो ने सन् १८५२-१८८४ में अपनी कृतियों में इस सिद्धान्त को उन्वत्तम शिखर पर पहुँचा दिया और उसके सम्बन्ध में अपने पूर्वकालीन लेखकों से भी अधिक प्रतिशयोक्तिपूर्ण विचार प्रकट किये। उसने बतलाया कि 'राज्य मानव शरीर की प्रतिमूर्ति ही है।' प्रत्येक के दृग प्रत्यग, कार्य तथा जीवन-प्रक्रियाएँ हैं और मानव शरीर तथा राज्य की इन सभी बातों में समानता है। यह तुलना यहाँ तक की गयी कि राज्य में विगमद का भी आरोप किया गया, राज्य को पुल्लिंग और लर्च' की स्त्रीलिंग माना गया। ब्लुन्डेलो ने राज्य और मानव शरीर को जो तुलना की है, वह अत्यन्त प्रतिशयोक्तिपूर्ण और बेतुकी है। उसकी दृष्टि में राज्य कोई जीवन-रहित कृत्रिम द्यम नहीं था, प्रत्युत 'सजीव जीवात्मा' था। उसने लिखा है कि जिस प्रकार एक तैल चित्र, तैल बिन्दुओं से अधिक कुछ और ही है, मूर्ति मगमरमर के प्रस्तर-खण्डों के समूहमात्र में अधिक कुछ और ही है, मनुष्य कोष्ठों तथा रक्त-नलिकाओं एवं खण्डिकाओं में अधिक कुछ और ही है, उसी प्रकार राष्ट्र नागरिकों, व्यक्तियों, के समूहमात्र से और राज्य बाह्य नियमों के समूह में अधिक कुछ और ही है।

### स्पेन्सर की उपमाएँ

यद्यपि राज्य के सावयव सिद्धान्त का प्रादुर्भाव जर्मनी में हुआ तथापि इ ग्लैंड, स्म, फ्रान्स एवं आस्ट्रिया में भी उसके अनेक समर्थक हुए। इंग्लैंड में सन् १८७८-१८८० में हरबर्ट स्पेन्सर ने अपनी पुस्तक 'समाजशास्त्र के सिद्धान्त' (Principles of Sociology) तथा अन्य कृतियों में प्राणिशास्त्र के नये विज्ञान के ढंगों का अनुसरण करते हुए समाज की जीवधारी के शरीर में विस्तृत तुलना की है। उसके मत में समाज एक प्राकृतिक शरीर है जो प्राणि-शरीरों से मुख्य बातों में भिन्न नहीं है। उसने कहा कि प्राणि शरीर तथा समाज शरीर दोनों ही आरम्भ में एक कोटारण के रूप में होते। और धीरे-धीरे उनका विकास होता है जिस प्रक्रिया में उनका विभिन्न भग्न, जैम-जैसे उनका विकास होता है, एक-दूसरे से अधिकधिक घसृमान होने जाते हैं और उनमें चना-सम्बन्धी जटिलता बढ़ती जाती है। जिस प्रकार जीवों में जो सबसे निम्नकोटि

ty Since Rousseau' (1910), pp. 87 ff तथा Gettell : History of Political Thought, (1924), Vol. I, pp. 20-23

1. दोट्स्के उन थोड़े से जर्मन लेखकों में से था जिसने सावयव सिद्धान्त की आलोचना की। राज्य को एक प्राणी मानना उनके विचार से स्पष्टतः भ्रम-जनक था। उसने कहा कि राज्य को एक प्राकृतिक प्राणी मानना और राज्य-विज्ञान में प्राकृतिक विज्ञान की शब्दावली का प्रयोग करना खतरनाक है। ऐन्ड्रिय (Ortman) तथा अर्नेस्टिय (Ernstmann) जीवन में भेद स्पष्ट नहीं है और राज्य को एक प्राणि-शरीर कहने से उसकी प्रकृति व्यक्ति नहीं होती (Political, Vol. I, p. 18)।

के हैं, वे केवल उदर और स्वासेन्द्रिय के रूप में ही होते हैं, उसी प्रकार प्रादिम अवस्था में समस्त समाज, जिकारी, कुटीर-निर्माता या भोजार बनाने वाला होता था। जब समाज बढ़ते-बढ़ते मिश्रित होने लगता है, तो अन्न-विभाजन शुरू हो जाता है; अर्थात् जीव के विकास की शक्ति समाज में भी भक्षण-भक्षण काम करने वाले नवीन शरीरों का विकास होता है और इस 'भौतिक लक्षण' में दोनों बिलकुल समान हो जाते हैं। प्रत्येक स्थिति में भक्षण-प्रत्यक्ष एक-दूसरे पर आश्रित होते हैं और प्रत्येक भक्षण-प्रत्यक्ष द्वारा अपने कार्य का पूर्णरूप से सम्पादन अन्य शरीरों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा के लिए आवश्यक है। जिस प्रकार शरीर के अवयवों द्वारा ठीक प्रकार कार्य न होने से शरीर को हानि पहुँचती है, उसी प्रकार समाज में यदि सुधार अपना काम न करे, खान खोदने वाला अपना काम बन्द कर दे, किसान अन्नोत्पादन न करे और व्यापारी भक्षण वस्त्र का वितरण ठीक प्रकार न करे तो पूरे समाज की हानि पहुँचयेगी। इस प्रकार सामाजिक जीवन तथा प्राणि-जीवन में एक सादृश्य है। जिस प्रकार प्राणि-शरीर में कोष्ठ तथा रक्तवाहिनी धीरे-धीरे परन्तु निरन्तर बदलते रहते हैं जिससे शरीर नष्ट होत रहता है और बनता रहता है उसी शक्ति राज्य में भी प्रचलित होती रहती है; मनुष्य मरते और जन्म लेते रहते हैं और राज्य-संगठन सदा कायम रहता है। शरीर में जैसे पोषण एवं भक्षण-पाचन की क्रिया होती है, वैसे ही समाज में उत्पादन होता है। जिस प्रकार शरीर में रक्तवाहिनी होती है उसी प्रकार समाज में मातापिता के साधन होते हैं। शरीर में जिस प्रकार स्नायु-मण्डल काम करता है उसी प्रकार राज्य में शासन एवं सेना का कार्य है।

मानव-शरीर तथा राज्य-शरीर में इतनी समानताएँ होती हैं कि स्पेन्सर ने यह स्वीकार किया है कि इन दोनों में एक यही असमानता है और वह यह है कि प्राणि-शरीर के भक्षण-प्रत्यक्ष एक-दूसरे से घात पविष्ट होते हैं, परन्तु समाज की इकाइयाँ (व्यक्ति) स्वतन्त्र और भिन्न होती हैं। उसने इस भेद को आधारभूत मानते हुए भी यह कहा है कि इस कारण इन दोनों की तुलना में कोई भन्तर नहीं पड़ता क्योंकि समाज और शरीर के समान पविष्टता से बचा हुआ नहीं होने पर भी एक जीवित पूर्ण वस्तु है। उन दोनों शरीरों में एक दूसरा भन्तर और भी है जिसका प्रभाव समाज में लक्ष्यों के विषय में हमारी जी कल्पना है उस पर काफी पड़ता है। यह भन्तर है समाज-शरीर में चेतना-केन्द्र का अभाव। शरीर में चेतना एक छोटे-से भाग में केन्द्रित होती है, परन्तु समाज में वह सर्वत्र व्याप्त होती है। स्पेन्सर ने इस असमानता से यह निष्कर्ष प्राप्त किया है कि समाज में व्यक्तियों से भिन्न पूर्ण समाज का हित प्राप्त लक्ष्य नहीं है; समाज अपने सदस्यों के हित के लिए बना है; सदस्य समाज के हित के लिए नहीं है। समाज-शरीर तथा प्राणि-शरीर में स्पेन्सर ने जो यह असमानता देखी उससे प्रभावित होकर ही उसने व्यक्तिवादी सिद्धान्त की रचना की।

1. स्पेन्सर ने Westminster Review में सन् १८६० में एक लेख लिखा था जिसमें उसने हृदय से बाहर रक्त से जानी वाली धीरे बाहर से हृदय को रक्त पहुँचाने वाली नाडियो तथा रेल के साथ ऊपर तथा नीचे की धीरे जाने वाली तार की लाइनों में समानता बतलाई थी। परन्तु उसके संग्रहित ग्रन्थों में इस सादृश्य का कहीं उल्लेख नहीं है। इसको यहाँ न देकर उसने बुद्धिमानी ही की है।

जो कुछ लोगो को उसके सावयव-सिद्धान्त के विपरीत दिखाई देता है ।<sup>१</sup>

सावयव सिद्धान्त के अन्य समर्थक

ग्रॉस्टिया का लेखक एलबर्ट स्काफ़्ले (Schaffle) उन लेखको में से है जिन्होंने जीव-विज्ञान सम्बन्धी उपमा को बहुत आगे बढ़ा दिया है । उसने अपने ग्रन्थ 'The Structure and Life of Social Body' के चार खण्डों में समाज तथा प्राणि-शरीर में शारीरिक, शरीर-रचनात्मक, जीव-वैज्ञानिक तथा मनोवैज्ञानिक समानताओं की स्थापना की है और बतलाया है कि राज्य एक जीवधारी शरीर है जिसका जीवन तत्त्व मानव है और शरीर में जो स्थान भस्तिष्क का है, समाज में वही स्थान शासन या राज्य का है । यह ग्रन्थ बड़ा गवेषणात्मक है और इससे यह स्पष्ट है कि लेखक ने इस विषय में गम्भीरता से अपने विषय का विवेचन किया है । उसने समाज के सावयव सिद्धांत का बड़ी योग्यता और चानुर्य के साथ समर्थन किया है । इसी प्रकार का एक विद्वत्तापूर्ण और महान् ग्रन्थ पॉल लिलियनफेल्ड (Lilienfeld) नामक रूसी विद्वान् का है, 'Thoughts Concerning the Social Science of the Future' जो मनु १८७३-१८८१ के बीच पाँच खण्डों में प्रकाशित हुआ था और जिसमें राज्य के सावयव सिद्धान्त का विशद विवेचन है । इस विवेचन के साथ ही उसमें सामाजिक मनोविज्ञान तथा सामाजिक शरीर-विज्ञान के नियमों पर भी विचार किया गया है । उसने समाज की सावयव प्रकृति पर जो जोर दिया उसमें और प्राणिशास्त्र-सम्बन्धी समानताओं में उसका विवेचन स्पेन्सर तथा ग्रॉस्टियन लेखक से भी आगे बढ़ा हुआ है । ग्रॉगस्ट कोत (August Comte), फौली (Fouille) और रीनीवर्म (Rene Worms) आदि फ्रेंच लेखकों ने भी इसका विवेचन और समर्थन किया है । माजकल फ्रेंच लेखक वर्म इस सिद्धांत का सबसे प्रमुख एवं महान् समर्थक है । अपनी पुस्तक 'Organism and Society' में उसने प्राणिशास्त्र सम्बन्धी उपमाओं की व्याख्या तथा उनका समर्थन किया है और माना है कि समाज की रचना, उसके कार्य तथा रोग जीवित प्राणियों की शरीर-रचना, उनके कार्य तथा रोगों में बड़ी समानताएँ हैं ।

राज्य के सावयव सिद्धान्त का मूल्यांकन

यदि इस सिद्धान्त का अर्थ केवल इतना ही होता कि राज्य किसी प्रकार के बन्धन में न बँधे हुए व्यक्तियों के एक समूह मात्र से कुछ अधिक है, अर्थात् वह एक ऐसा समाज है जिसमें व्यक्ति सम्पूर्ण समाज पर आश्रित हैं और सम्पूर्ण समाज व्यक्तियों पर, तो इसके विरुद्ध कोई मुक्तिमग्न आपत्ति नहीं की जा सकती थी । प्राणि-शरीर सम्बन्धी तुलनाएँ भी, जिनकी कोई व्यावहारिक उपयोगिता नहीं है, एक सीमा तक निर्दोष और वैज्ञानिक दृष्टि में आपत्ति के अयोग्य हैं<sup>२</sup> क्योंकि दोनों राज्य तथा प्राणि-शरीर की रचना तथा कार्यों में कुछ समानताएँ हैं । परन्तु अनेक जगह यह तुलना विफल हो जाती है और समानताएँ कल्पनामात्र रह जाती हैं । राज्य के व्यक्तियों की प्राणि-शरीर के कोष्ठों से समानता बिल्कुल ही ऊपरी प्रतीत होगी । शरीर के कोष्ठ यांत्रिक टुकड़े मात्र हैं, उनका कोई स्वतन्त्र जीवन नहीं है, वे अपने-अपने स्थान पर

१. स्पेन्सर ने कहा, अपने प्राणिशास्त्र सम्बन्धी सिद्धान्त तथा अपने व्यक्तिवादों विचारों के अन्तर्गत स्थापित करने के लिए किया ।
२. तुलना कीजिये, Hobhouse, 'Liberalism' pp. 125-131 तथा उसकी 'Social Evolution and Political Theory' (1911), p. 87.

स्थापी रूप से जमे हुए हैं, उनमें विचार और इच्छाशक्ति नहीं है और शरीर के जीवन को बनाये रखना ही उनका काम है। परन्तु राज्य के व्यक्ति बौद्धिक एवं नैतिक प्राणी होते हैं; उनमें अपनी इच्छाशक्ति है, दूरदर्शिता है। इधर-उधर घूमे-जाते तथा आत्मसंयम की शक्त है और उनका शारीरिक जीवन राज्य के जीवन से स्वतन्त्र है। प्रत्येक व्यक्ति एक सीमा तक अपने भाग्य का निर्माता है, समाज में उसके स्थान का निर्माण राज्य नहीं करता और न पूर्णतया उसके कार्यों का नियमन ही राज्य द्वारा होता है। इस प्रकार राज्य के व्यक्तियों में चेतना का अस्तित्व और प्राणि-शरीर के कोष्ठों में उसका अभाव उन अनेक उदाहरणों में से एक है जहाँ समानता नहीं ठहरती। प्राणि या वनस्पति के अंग-प्रत्यंग शरीर से इतने घनिष्ठ होते हैं कि उनका अस्तित्व शरीर के सम्बन्ध पर निर्भर है, यदि शरीर के किसी अंग को काट डाल जाय या किसी वृक्ष को टाँसों को तोड़ दिया जाय, तो उसका अस्तित्व कायम नहीं रह सकेगा। परन्तु यदि राज्य में कोई व्यक्ति अलग हो जाय, तो उसका अस्तित्व नहीं मिट जाएगा, वह राज्य से अलग हो जाने पर भी व्यक्ति तो रहेगा ही।<sup>१</sup> इसके प्रति रिक्त बुद्धि, विकास, स्वास्थ्य तथा मृत्यु के जो नियम मानव शरीर-रचना के सम्बन्ध में लागू होते हैं, वे उन नियमों के समान नहीं हैं जो राजनीतिक संसार में लागू होते हैं। शरीर की वृद्धि एवं विकास भीतरी संयोजन द्वारा होता है, वह बाहर से किस वस्तु को अपने में शामिल करके अपना विकास नहीं करता, परन्तु राज्य में परिवर्तन होता है, वृद्धि नहीं और वह परिवर्तन बाहर से व्यक्तियों की इच्छाशक्ति और उनके चेतनामय कार्य का परिणाम होता है। यदि इसे वृद्धि कह सकें तो यह वृद्धि व्यक्तियों के सचेतन कार्य का परिणाम होता है और अधिकांश में अग्रगण्य होता है। शरीर की वृद्धि में सचेतन काम एवं इच्छाशक्ति का काम नहीं होता। वह तो प्राकृतिक नियमों द्वारा संचालित यांत्रिक कार्य के फलस्वरूप अपने प्राप्ति होती है; प्रत्ययों में यह शक्ति नहीं होती कि वे उसकी वृद्धि तथा विकास की गति को बदल दें अथवा उसके घाटार में कुछ जोड़ दें।<sup>२</sup> जैनिनेक ने कहा है कि विकास, वृद्धि एवं मृत्यु राज्य-जीवन की आवश्यक प्रक्रियाएँ नहीं हैं, परन्तु प्राणि-शरीर के जीवन से उन्हें हम अलग नहीं कर सकते। जिन प्रकार वृक्ष या प्राणि-शरीर नया जन्म ग्रहण करता है उसी प्रकार राज्य का प्रदुर्भाव या पुनरुद्धार नहीं होता। उसने यह बतलाया है कि संसार में जर्मन साम्राज्य, इटली आदि अनेक राज्यों का जन्म तलवार के बल पर हुआ है, प्राणि-शरीर की रचना जिन प्रजनन-क्रियाओं के द्वारा होती है, वेते नहीं।

हमारा निष्कर्ष यह है कि प्राणि-शरीर की उपाय जिस ढंग से प्रस्तुत की गयी है वह सर्वथा अनुचित और बेतुकी ही नहीं, अविष्टकारी भी है और यदि सम्माननीय तथा विद्वान् लेखकों ने राज्य तथा व्यक्तियों के सम्बन्ध की व्याख्या करने में इसका प्रयोग न किया होता तो इस तुलना पर कोई ध्यान तक न देता। कुछ अंश में यह तुलनाएँ चतुर्पुष्प हैं और अच्छी तरह की गयी हैं। अनेक लेखकों के लिए वे

१. तुलना कीजिए, Mackenzie, 'Introduction to Social Philosophy' p. 138. वार्कर ने भी कहा है कि राज्य एक प्राणी नहीं है, प्राणी के समान है; वह प्राणी इसलिए नहीं है कि उसका कोई भौतिक शरीर नहीं है (Political Thought from Spencer to the Present Day (1951), p. 10.
२. तुलना कीजिये, Willoughby, 'Nature of the State,' p. 37 तथा Ward, 'Psychic Factors of Civilization' p. 299.

प्रलोकनकारी एवं भाष्यक सिद्ध हुई हैं। कुछ लेखकों को इससे भयने उस सिद्धान्त के लिए आधार मिला है जिसके द्वारा राज्य की वेदी पर व्यक्तियों का बलिदान विय जाता है। जिस अर्थ में बहुत से लेखक इसे समझते हैं उसमें यह सिद्धान्त केवल तुलना के आधार पर खड़ा किया गया है। इस सम्बन्ध में हमें साई एक्टन ने समानताओं रूपको और चलकारों के मायाजाल के विषय में जो चेतावनी दी है उसका सदा ध्यान रखना चाहिए। इसी कारण जेलिनेक ने यह मत प्रकट किया है कि हमें इस प्राणि शरीर सम्बन्धी तुलना के सिद्धान्त को बिभक्त अवस्थाकार कर देना चाहिए, नहीं ॥ जो कुछ सत्य इसमें है, उपमाओं के प्रत्यक्ष द्वारा उसके छिपे जाने का प्रयत्न है।  
इस सिद्धान्त का मूल्य

इस सिद्धान्त की आलोचना व वाकबूद भी इसका अपना मूल्य है। इस १८ वीं शताब्दी के उस व्यक्तिवादी सिद्धान्त के विरुद्ध विप्लव का काम किया, जिसके अनुसार राज्य एक कृत्रिम यन्त्र माना रह जाता है जिसके टुकड़े, जैसा बर्तन कहा है शिखरों की इच्छानुसार कहीं से भी इकट्ठे करके बिसा भी सिद्धान्त पर जो जा सकते हैं।<sup>१२</sup> हमने राज्य की एकता पर तथा व्यक्तियों की अम्यो-याधितता पर जोर दिया और इस बात पर भी जोर दिया कि समाज में विलीन होकर मनुष्य समाज जीवन नहीं बिता सकता। इसने यह मिलाया कि राज्य एक दिन के बमस्वार के तात्कालिक फल नहीं, प्रत्युत सतत प्रयत्नों का परिणाम फल है, यह एक पीछे प्रयत्न प्राणि-शरीर की भाँति घटने-बढ़ने विकसित हुआ है, बला द्वारा निर्मित नहीं है; व्यक्ति उसमें उसी प्रकार मिला नहीं हो सकते जिन प्रकार शरीर से हाथ या वृक्ष से डाल मिला होकर जीवित नहीं रह सकती।<sup>१३</sup> इस सिद्धान्त की प्रमुख दुर्बलता उसकी प्रति शयोक्ति में और इस बात में है कि इसका आधार उन समानताओं पर है जो केवल ऊपरी या मिथ्या हैं।

## (३) सामाजिक समझौते का सिद्धान्त

### सिद्धान्त की व्याख्या

सामाजिक समझौते का सिद्धान्त (Contract theory) राजनीतिक विद्या में अठारहवीं शताब्दी में प्रधान था। इस सिद्धान्त के समर्थकों ने इसकी बहूना के रूपों में की—प्रथम, हमने राज्य की उत्पत्ति की व्याख्या की और दूसरे शासक तथा शासितों के सम्बन्धों पर प्रकाश डाला। जिन विद्वानों ने इस सिद्धान्त को राज्य के उत्पत्ति के सिद्धान्त के रूप में ग्रहण किया उन्होंने राज्य की उत्पत्ति से पूर्व माना

१. वाकर ने कहा है कि दो वस्तुओं में समानता दिखाने से उनके सम्बन्ध निर्दिष्ट नहीं होते, वरन् सादृश्य पर हम जितना अधिक जोर देने का प्रयत्न करेंगे उतना ही हम उनके पारस्परिक सम्बन्धों को निर्दिष्ट करना भूल जायेंगे। इस प्रकार प्रयत्न करने तथा भूल जाने का स्पेन्सर बड़ा अच्छा उदाहरण है। (Political Thought from Spencer to the Present Day, p. 106 ff)

२. Reflections on the French Revolution

३. तुलना कीजिये Vaughan, 'History of Political Philosophy' (1925) Vol II, p. 24 ; Gilchrist, 'Principles of Political Science' (1920), p. 53 ; Gettell, 'History of Political Thought' (1924) pp. 410 ff.

जाति की प्रादिम अवस्था को प्राक्-नागरिक (Pre-civil) अथवा प्राक्-सामाजिक (Pre social) अवस्था माना जिस अवस्था से मुक्ति पाने के लिए व्यक्तियों ने परस्पर प्रकट या अप्रकट समझौता किया, जिसके फलस्वरूप प्रत्येक व्यक्ति ने अपनी इच्छा-नुसार व्यवहार करने के अपने 'प्राकृतिक अधिकार' (Natural Right) का परित्याग कर उसके स्थान पर नागरिक अधिकार' (Civil Rights) अर्थात् 'राज्य द्वारा उत्पन्न और रक्षित अधिकार' प्राप्त किये, अर्थात् इस प्रकार समझौते द्वारा राज्य का जन्म हुआ। समाज की इस प्राक्-नागरिक अवस्था को प्रकृति की प्रादि अवस्था कहा गया है।

हॉब्स के अनुसार जो व्यक्ति इस प्रकृति की प्रादि अवस्था में रहते थे उनके अधिकार केवल उनकी शारीरिक शक्ति द्वारा सीमित थे। उस स्थिति में उचितानुचित, न्याय अन्याय या सम्पत्ति की कोई भावना नहीं थी क्योंकि ये भावनाएँ राज्य द्वारा उत्पन्न हुई हैं। स्वभावतः स्वार्थी, घहकारी, पाक्षविक सभी और प्राक्कमणकारी व्यक्ति सदैव एक-दूसरे के साथ लड़ा करते थे या कम से कम उनमें सदैव लड़ाई की सम्भावना रहा करती थी। इसके विपरीत लॉक के विचार के अनुसार प्रकृति की प्रादि अवस्था में व्यक्ति सामाजिक, परोपकारी एवं शान्तिमय थे। इसके प्रतिरिक्त प्रकृति की प्रादि अवस्था कानूनरहित राज्य की अवस्था नहीं थी। मनुष्य प्रकृति के नियम अथवा प्राकृतिक नियम नामक उन अस्पष्ट नियमों का पालन करते थे जिनके अस्तित्व की उन्नीसवीं शताब्दी से पूर्व कानून-विशेषज्ञ मानते थे; परन्तु हॉब्स ने इसे स्वीकार नहीं किया। लॉक ने यह माना है कि यह प्राकृतिक नियम सब लोगों के लिए स्पष्ट था। परन्तु उनमें एक अनुविधा यह थी कि प्रत्येक व्यक्ति अपनी समझ के अनुसार उसका मतलब निकालता था और उसका पालन करता था। ऐसी अवस्था में यह सोच कर कि मनुष्य स्वभावतः पक्षपातपूर्ण है और अपने ही मतलब में वह न्याय करने के प्रयोग है, एक सामान्य न्यायाधीश की, जो कानून की निष्पक्ष रूप से व्याख्या कर सके और एक ऐसी सत्ता की आवश्यकता अनुभव की गयी जिसमें उस कानून का पालन कराने की क्षमता हो।

### समझौते की प्रकृति

प्रकृति की अवस्था के स्वरूप के सम्बन्ध में विचारकों में चाहे जितना भेद हो, परन्तु वे इस बात से सहमत हैं कि वह एक अमन्तोषप्रद स्थिति थी और उससे मुक्ति पाने में केवल एक ही उपाय था—समझौता। यह समझौता किस प्रकार हुआ और किस रूप में हुआ, इस सम्बन्ध में भी विद्वानों में मतभेद है। हॉब्स के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति अपने सभी अधिकारों के साथ अपने आत्म-शासन के अधिकार का त्याग कर किसी एक व्यक्ति या परिपद की सत्ता की स्वीकार करने की सहमत हो गया। इस प्रकार उन्होंने राज्य की स्थापना की और जिस व्यक्ति या परिपद की उन्होंने सत्ता सौंप दी, वह प्रभु बन गया और वे सब उसकी आज्ञा मान गये। इसके विपरीत, लॉक ने सन् १६८८ की इंग्लैंड की प्रान्ति के सिद्धान्तों का समर्थन करने की इच्छा से, जैसे हॉब्स स्टुमर्ट

१. रुशो शायद एक अणुवाद है क्योंकि उसने अपनी आरम्भिक कृतियों में बताया कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य सुखी तथा निरिन्त था। देखिये, Social Contract के Tozer द्वारा किये हुए अंग्रेजी अनुवादक की भूमिका, pp. 29 ff.

राजाओं के निरकुश शासन का समर्थन करना चाहता था, यह माना कि व्यक्तियों ने अपने अधिकारों का समर्पण किसी एक व्यक्ति या परिपद को नहीं किया, वरन् समाज को किया। हॉब्स के अनुसार राजा समझौते से बाध्य नहीं था क्योंकि उसने समझौता नहीं किया था।<sup>१</sup> लॉक के अनुसार प्रभुत्व जनता से निहित था—राजा से नहीं, और यदि राजा उन शर्तों का पालन न करे, जिनके अनुसार उसे सत्ता सौंप दी गयी है तो वह अधिकार-व्युत्त हो जायगा।<sup>२</sup> रूसो का विचार तत्वनः लॉक के समान ही था। प्रत्येक व्यक्ति 'अपने व्यक्तित्व तथा दानियो का एक सामान्य इच्छा (General will) के निर्देशन पर एक सामान्य भण्डार में सचय करता है।' "प्रत्येक व्यक्ति सबको धारममर्पण करने हुए भी, किसी को धारममर्पण नहीं करता। सामाजिक समझौते द्वारा वह जो कुछ तो देता है, वह है प्राकृतिक स्वतन्त्रता तथा किसी भी वस्तु को जिस पर उसकी इच्छा हो प्राप्त करने का प्रसीमित अधिकार, जो कुछ वह प्राप्त करता है वह है नागरिक स्वाधीनता और उन समस्त वस्तुओं का स्वाम्य, जो उसके अधिकार में हैं।"<sup>३</sup>

सामाजिक समझौते के मिथान्त की प्रम्बोक्ति

इस मिथान्त का समर्थन किसी न किसी रूप में अनन्त दार्शनिकों, विचारकों, कानून विचारकों तथा राजनीतिक लेखकों एवं काव्यकारों तक ने किया है जिनमें मोनार्की शासकी के मानवैयक लेखक (Monarchomachs) हॉब्स, लॉक, रूसो, हुवर, मिल्टन, गोट्टिफ्रेड, वुल्फ, प्युरेनडोफ, स्टारजेज, काण्ट, ब्लेकस्टोन, स्पिनोजा, किन्टे आदि अनेक विद्वान् हुए हैं। परन्तु अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तथा उन्नीसवीं शताब्दी में ह्यूम, बेकन, बर्क, बॉन, हानर, गॉट्टिफ्रेड, लेकर, वुल्फे, भेन, ग्रीन, ब्लूट्स्ली तथा पॉलक आदि ने इस मिथान्त की बड़ी प्रलोचना की है। इन समस्त लेखकों ने यह बतलाया है कि इस मिथान्त का कोई ऐतिहासिक आधार नहीं है।<sup>४</sup> यह मिथान्त विवेक एवं दार्शनिक विचारधारा के आधार पर नहीं ठहरता क्योंकि इनके अनुसार प्रकृति की प्रादि प्रवस्था में रहने वाले मनुष्यों में राजनीतिक चेतना (Political consciousness) का अस्तित्व माना गया है, जो किसी प्रकार भी सम्भव

१. *Leviathan* (1651), Ch. 17

२. *Two Treatises on Government* (1689)

३. *Social Contract* (1762), BK. 1, Chs. 6 & 8.

४. मैनेचुसेट्स का शासन-विधान (सन् १७८०) प्रायः एक ऐतिहासिक प्रमाण की तरह बतलाया जाता है जिसमें लोगों ने स्पष्ट कहा है कि हम लोग एक-दूसरे के साथ समझौता कर रहे हैं। परन्तु वास्तव में यह एक घोषणा मात्र थी, किसी ऐतिहासिक तथ्य का लेल नहीं। इसी प्रकार ११ नवम्बर सन् १९११ को योरोप से अमेरिका जाने वाले २०१ प्रवासियों ने जो समझौता (Mayflower Compact) किया उसका भी मौलिक समझौते की तरह उदाहरण दिया जाता है। परन्तु जरा ध्यान देने से प्रकट हो जायगा कि इस प्रकार के दृष्टान्त प्रकृति की प्रवस्था में रहने वाले लोगों द्वारा स्थापित नवीन राज्य के दृष्टान्त नहीं हैं। ये लोग पहले से ही एक राज्य के नागरिक थे। उन्होंने अपनी राजनीतिक संस्थाओं को केवल एक दूसरे देश में प्रतिष्ठित किया था। मेफ्लावर-समझौता करने वालों ने तो स्पष्ट कहा था कि हम एक विद्यमान प्रभु की राज-मक्त प्रजा हैं।



नहीं। मेन के समान कुछ लेखकों ने इस सिद्धान्त को निस्सार माना है; ग्रीन जैसे विद्वानों ने उसे एक कल्पना से अधिक कुछ नहीं माना। बुल्जे ने इसे 'मर्बया मिथ्या' कहा है। श्रेष्ठम ने इसे मनोरंजन के लिए 'बुधा वक्ता' माना है, सर फ्रेडरिक पॉलक ने "सर्वाधिक सफल एवं घातक राजनीतिक छल" कह कर इसकी घालोचना की है। राज की उत्पत्ति के सम्बन्ध में इस समझोते के सिद्धान्त का अग्र पूर्व कालीन सिद्धान्तों की भाँति कोई मूल्य नहीं रहा और इससे समर्थन के लिए अब कोई भी स्यातिलक्ष दार्शनिक या लेखक नहीं मिलता।<sup>१</sup>

### 'मरकारी' समझोते का सिद्धान्त

जिन विद्वानों ने इस सिद्धान्त का सृजन किया है, उनमें से कुछ ने यह स्वीकार किया है कि शासन तथा शासितों के बीच पारस्परिक सम्बन्धों की व्याख्या करने में यह सिद्धान्त उपयुक्त है। यह ठीक है कि इस प्रकार के सामाजिक समझोते में हमें इतिहास में कोई प्रामाणिक उदाहरण प्राप्त नहीं है, परन्तु प्रत्येक लोकतन्त्रात्मक देश में शासन तथा शासितों के सम्बन्धों में इस प्रकार का सिद्धान्त उपलब्ध है, यह पुनीत सिद्धान्त कि शासन अपनी सत्ता शासितों की अनुमति से प्राप्त करता है और जनता को उस शासन के विरुद्ध क्रान्ति या विद्रोह करने का जन्म-सिद्ध अधिकार है, जो उन शर्तों को भंग करता है, जिनके अनुसार उसे सत्ता सौंपी गयी है—इस सिद्धान्त पर आधारित है कि जो लोग शासन-सत्ता सरकार को सौंपते हैं, तथा जिन पर सौंपी जाती है, उनके पारस्परिक सम्बन्ध एक उपलब्ध समझोते के आधार पर स्मृति हैं। संक्षेप में, दोनों पक्षों पर पारस्परिक दायित्व है; एक पर यह दायित्व कि वह उन निर्दिष्ट शर्तों के अनुसार शासन करेगा और राज्य जिस उद्देश्य से स्थापित किया गया है, उसकी रक्षा के लिए समर्थ रहेगा, दूसरे पर यह दायित्व है कि वह समुचित रीत्यानुसार और कानून द्वारा स्थापित सत्ता के आदेश का पालन करेगा और

१. मालबर्ग, लेफर, प्रालेण्डो ने इस सिद्धान्त को ठुकरा दिया है क्योंकि उनके विचार में मनुष्य समाज से अलग रह ही नहीं सकता और इसका कोई प्रमाण नहीं मिलता कि मनुष्य समाज से अलग कभी रहा है। मालबर्ग का कथन है कि राज्य व्यक्तियों के बीच स्वेच्छा से किये समझोते से नहीं बना। मनुष्य को उस सामाजिक आवश्यकताओं से मजबूर होकर राज्य में रहना पड़ा जिनसे वह बच नहीं सकता था। लेफर ने कहा है कि परिवार की तरह राज्य समाज के लिए आवश्यक है और उसकी ही तरह वह समझोते का परिणाम नहीं है प्रायुक्त वस्तु स्थिति का प्रभाव का परिणाम है। एस्थीन ने कहा है कि समझोता केवल एक कानूनी कल्पना है। यह सिद्धान्त ठीक नहीं हो सकता। प्रथम तो यह व्यक्ति के अधिकारों का बहिर्दान करता है क्योंकि उसके द्वारा उसे समाज के हित के लिए स्वयं अपना और अपने अधिकारों का दान करना पड़ता है, दूसरे इसके अनुसार व्यक्ति के अधिकार प्राकृतिक अवस्था की निरपेक्ष स्वतन्त्रता पर आधारित होते हैं। परन्तु प्राकृतिक अवस्था और समझोता दोनों ऐसी वस्तुएँ हैं जो इतिहास और समाजशास्त्र के सन्धियों के विपरीत हैं। शुम्बी ने भी इस सिद्धान्त को नहीं माना क्योंकि इसके अनुसार यह मानना पड़ता है कि प्रकृति की अवस्था में मनुष्य के मस्तिष्क में समझोते की भावना थी। यह असम्भव है क्योंकि जहाँ मनुष्य समाज में नहीं रहते वहाँ समझोते और उससे उत्पन्न होने वाले दायित्वों की कोई भावना ही नहीं सकती।

आवश्यकता पड़ने पर उसकी सेवा करेगा। यदि एक पक्ष अपने दायित्व का पालन करने में प्रमोद करता है, तो दूसरा पक्ष अपने दायित्व से मुक्त हो जाता है।

### सिद्धान्त का मूल्यांकन

यद्यपि इस सिद्धान्त के लिए जिन पारिभाषिक शब्दों का प्रयोग किया गया है उपयुक्त नहीं है, क्योंकि 'समझौता' (Contract) शब्द से जो ध्वनि निकलती है। वह मिथ्या और सतरनाक है तथापि इस उपयुक्त शब्द में इस सिद्धान्त का अधिक अभिप्रेत किया जा सकता है। जैसे यदि राज्य केवल समझौते का ही परिणाम समझा जाय, तो यह कहा जा सकता है क्योंकि समझौते का भाव ही स्वेच्छापूर्ण या ऐच्छित स्वयं है, कोई भी व्यक्ति चाहे तो ऐसा समझौता कर से या राज्य से बाहर न्यायाधिकार-रहित अवस्था में रहे जिस प्रकार एक व्यक्ति किसी काम में इच्छानुसार भागीदार बन सकता है और उसका परित्याग भी कर सकता है, परन्तु यह स्थिति स्वीकार नहीं की जा सकती। इसके अतिरिक्त यह भी तर्क दिया जा सकता है कि यह समझौता उन मौलिक पक्षों को ही मान्य हो सकता है जिन्होंने अपनी अनुमति दी थी, वह उनके उत्तराधिकारियों पर बाध्य नहीं हो सकता, जिन्होंने उसके लिए अपनी कोई सम्मति नहीं दी है। इस तरह समझौता करने वालों की मृत्यु के साथ राज्य का भी अन्त हो जायगा और उनके उत्तराधिकारियों को फिर से नया राज्य स्थापित करना पड़ेगा। यह मानना कि समझौता करने वालों के उत्तराधिकारियों पर भी उनकी स्वीकृति के बिना भी यह समझौता लागू रहेगा, उस सिद्धान्त के विपरीत होगा जिसके अनुसार कोई समझौता उसके करने वालों पर ही लागू हो सकता है। इस प्रकार राज्य की उत्पत्ति का सामाजिक समझौते का सिद्धान्त राज्य को मन की खंखलता का विषय बना देता है और यदि इसे पूर्णरूप में मान लिया गया तो इसमें राज्य की समस्त उत्पत्ति ही गूँथ हो जायगी और सम्भवतः स्वयं राज्य का भी विघटन हो जायगा।

### निष्कर्ष

इसका निष्कर्ष कहल यह है कि राज्य की सदस्यता और आदेशपालन तथा राजभक्ति के दायित्वों की व्याख्या एक कानूनी समझौते की भाषा द्वारा नहीं हो सकती। जिस प्रकार हम एक परिवार में मानक की सदस्यता और माता-पिता के प्रति अपने आज्ञापालन की अनुमति का विषय नहीं मान सकते उसी प्रकार राज्य की सदस्यता एवं राजभक्ति को भी समझौते का विषय नहीं माना जा सकता। ये सम्बन्ध उपयोगिता तथा समाज के सामान्य हितों और आवश्यकताओं पर निर्भर हैं; वे अनुमति पर निर्भर नहीं हैं और इन सम्बन्धों की व्यक्ति उनके घोषित प्रथम कानूनी आधार के विषय में सोचे बिना उसी प्रकार स्वीकार कर लेते हैं जैसे गुलामगर्षण के सिद्धान्त को या सामान्यता प्राकृतिक नियमों की विषयों को।

अन्त में समझौते का सिद्धान्त राज्य को एक साझेदारी (Partnership) या जोइन्ट स्टॉक कम्पनी के रूप में परिचित कर देता है, परन्तु राज्य ऐतिहासिक विषय एवं सामाजिक आवश्यकताओं का फल न रह कर केवल एक कृत्रिम वस्तु रह जाता है। इस विचार का बर्क ने यह कह कर और विरोध किया था कि 'राज्य काली

1. जर्मन लेखक Von Haller ने कहा है कि राज्य के और व्यक्ति के समझौते की बात वैसी ही है जैसे यह कहना कि मनुष्य और सूर्य में समझौता है कि सूर्य मनुष्य को गर्मी पहुँचावेगा।

मिथं, पहवा, तम्बाकू आदि के व्यापार के लिए, सार्वजनिक लाभ के लिए, सामेदारो का समझौता जंगल नही है, जिसे जब कोई पस चाहे कर ले और भंग कर दे ।' उसने कहा कि जिस अनुमति के आधार पर समझौता-सिद्धान्त खड़ा किया है, वह कोई वास्तविक अनुमति नही है और जो अनुमति मान ली गयी है उसमें इच्छा का कोई स्थान नहीं है, वह तो मनुष्य की प्रकृति की आवश्यकताओं द्वारा लादी गयी है ।

एक मुप्रसिद्ध विचारक ने कहा है कि राज्य के उद्देश्यों की इससे अधिक उप-युक्त परिभाषा नहीं की जा सकती जो बर्क के इस धार्मिक अवतरण में दी गयी है । प्रागे उसने कहा कि इसी प्रकार उनको व्याख्या किन्तो ऐसे धर्म में करना भी असम्भव है जो व्यक्तिवादियों द्वारा माने हुए बाहरी एवं परिमित उद्देश्यों का इससे अधिक निरपेक्ष विरोधी हो ।<sup>१</sup>

इस समझौता सिद्धान्त ने सावयव सिद्धान्त की तरह अनुत्तरदायी शासकों के प्रतिरोध तथा अत्याचार का विरोध करने के लिए जनता को एक प्रबल शस्त्र प्रदान करके अपने समय में बड़ा उपयोगी काम किया है । इसी सिद्धान्त में से यह सिद्धान्त निकला कि राजा अपने शासन-सत्ता जनता से प्राप्त करते हैं, वह उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं और यदि वे उस समझौते का पालन न करें जिसे राज्याभिषेक के समय में स्वीकार करने में ऐसा माना जाता है, तो वे पदच्युत किये जा सकते हैं ।

### (४) आदर्शत्मिक या आध्यात्मिक सिद्धान्त

सिद्धान्त की व्याख्या

आदर्शत्मिक, निरपेक्ष, दार्शनिक अथवा आध्यात्मिक सिद्धान्त (Idealistic, Philosophical or Metaphysical Theory) की उत्पत्ति प्लेटो और अरस्तू के इस सिद्धान्त से हुई बताई जाती है कि केवल राज्य ही स्वाधीन है और राज्य में ही व्यक्ति उत्कृष्ट जीवन का उपनय करता हुआ अपने जीवन के सर्वोच्च लक्ष्य की प्राप्ति कर सकता है ।<sup>१</sup> इस पूर्वमांस्य, प्रसिद्ध एवं समुचित सिद्धान्त ने एक ऐसे दार्शनिक विचार की जड़ें दिया जिसने राज्य को एक आदर्श बना दिया और उसको प्रोत्साहित करके उसे देशना तुल्य बना दिया, जिसने राज्य का मापन की अपेक्षा साध्य बना दिया, सर्वशक्तिमान और सब प्रकार से समर्थ माना और एक ऐसे उच्च स्थान पर प्रामाणिक कर दिया जहाँ सब लोग उसके चरणों में नतमस्तक होकर उसकी देवता की भाँति पूजा करें, जो बताता है कि राज्य कोई प्रवृत्त कार्य नहीं कर सकता और उसका आदेश, चाहे वह अच्छा हो या बुरा, सदैव पालन करने योग्य है तथा राज्य की सत्ता का विरोध अपना उसके विरुद्ध विद्रोह, चाहे राज्य कितना ही अन्यायी एवं अत्याचारपूर्ण हो, अधर्म है । इसके अतिरिक्त इस सिद्धान्त की दृष्टि में राज्य का अस्तित्व उन व्यक्तियों से निम्न एवं अलग है जिनसे मिलकर वह बना है । वह राष्ट्र से जो ऊपर एक रहस्यमय और अपौरुषेय सत्ता है ; उसकी अपनी इच्छाशक्ति, अपने निजी हित एवं अधिकार और अपने सदाचार के आधारों हैं जो व्यक्तियों की इन सब बातों से, यहाँ तक कि व्यक्तियों की इच्छाओं के योग से, निम्न एवं अलग हैं । राज्य

१. Vaughan, 'History of Political Philosophy' (1924)-, Vol. II, p. 34.

२. तुलना कीजिये, Joad, Introduction to Modern Political Theory (1924), p. 10.

ही वास्तव में समस्त सम्पत्ता एवं प्रगति का धादि स्रोत है, वैयक्तिक प्रयास एवं उद्योग नहीं।

सारान में यही धादर्शात्मक या धाध्यात्मिक सिद्धान्त है, धधवा यों कहिये कि यह इस सिद्धान्त का वह रूप है जिसका उन राजनीतिक धार्शनिकों ने, जिनका नाम इस सम्बन्ध में लिया जाता है और उन युद्धवादियों ने जो उनके शिष्य थे, प्रतिपादन किया है। इस सिद्धान्त का जनक जर्मन धार्शनिक इमानुएल काण्ट था, यद्यपि कुछ विद्वान् उसके उत्तराधिकारी हेगल को यह सम्मान प्रदान करते हैं। काण्ट का सिद्धान्त मुख्यतः उसके ग्रन्थ (Metaphysical First Principles of the Theory of Law) में प्रतिपादित है।<sup>१</sup> काण्ट के विचार में राज्य सर्व-शक्तिमान्, अधःशासी और सारतः देवी है, उसकी समस्त सत्ता परमात्मा से प्राप्त होती है; उसके प्रति भक्ति एवं उसके आदेश का पालन पुनोत्त धार्मिक कर्तव्य है, चाहे उसकी सत्ता सर्वैष हो और किसी अध्याय के हाथों में हो क्योंकि राज्य पवित्र तथा देवी आदर्श की सिद्धि करता है। काण्ट राज्य-क्रान्ति से इतना भयभीत था कि उसने ऐसी पति-हीनता (Stagnation) का प्रचार किया जिसको बर्क भी अतिशयपूर्ण समझता। परन्तु जब क्रान्ति हो गयी और उसके फलस्वरूप वैध-शासन के स्थान पर हिंसा द्वारा नवीन व्यवस्था स्थापित हुई तो भी उसके प्रति उसने अनन्य भक्ति प्रदर्शित की। प्रतिष्ठित सत्ता के प्रति उसकी इतनी अन्धभक्ति थी कि उसने उस नवीन शासन के प्रति भी कर्तव्यपालन पर जोर दिया क्योंकि हिंसा पर टिका हुआ होने पर भी उसके द्वारा राज्य-भावना का वास्तविकता प्राप्त हो रही थी। वास्तव में प्रजा तथा नागरिकों की राज्य की ग्याभ्युत्थान के विषय में बहुत ध्यानदीप्त नहीं करती चाहे, उनका कर्तव्य प्रतिष्ठित सत्ता के ग्याय युक्त होने या न होने के प्रश्न की तय करन की उत्तमन में पड़ना नहीं है, धरन् अन्ध-भक्ति और निर्विवादरूप से उसके आदेश का पालन करना है।

हेगल के धार्शनिक विचार

हेगल ने अपने दर्शन में इस सिद्धान्त को खरम मोमा पर पहुँचा दिया। उसने इस सिद्धान्त को ऐसी निपूढ और धाध्यात्मिक भाषा द्वारा व्यक्त किया कि एक सामान्य व्यक्ति के लिए उसे समझना कठिन हो जाता है<sup>२</sup> और कर्मा-कभी ता उसकी सूत्रमयी भाषा की देख कर पाठकों के हृदय में क्रोध और ग्लानि पैदा होती है। उसके विचारों का बड़ा ध्यापक और गहरा प्रभाव पड़ा और उसके ऐसे भी धालोचक हैं जो प्रथम विश्वयुद्ध के लिए उसे ही जिम्मेदार ठहराते हैं।<sup>३</sup> उसके विचार में राज्य 'नैतिक'

१. इस पुस्तक के विचार संक्षिप्त रूप में Dunning, 'Political Theories from Rousseau to Spencer' (1920), pp. 130-136, Vaughan, 'Studies in the History of Political Philosophy' (1924), Vol. II, Ch. 2 तथा Duguit, 'The Law and the State' (Trans. 1917), Ch. 3 में दिये हुए हैं।

२. हेगल के विचारों का विश्लेषण उपर्युक्त पुस्तकों में तथा Joad, 'Introduction to Modern Political Theory' pp. 11-17 और Hobhouse, 'The Metaphysical Theory of the State' (1918) में मिलता है।

हॉबहाउस ने हेगल की पुस्तक (Philosophy of the State) के विषय में अपने पुत्र को एक पत्र लिखा था जिसमें उसने लिखा है कि हेगल की पुस्तक

भावना की यथार्थता', (Reality of the ethical spirit) । 'वह मानव की तात्त्विक तथा प्रत्यक्ष एवं आत्मचेतन इच्छाशक्ति है, जो अपने ज्ञान अथवा ज्ञान के अनुरूप के अनुरूप सोचता है, अपने आपको जानता है और कर्म करता है।' राज्य 'परिपूर्ण विवेक' है और वह स्वयं ही निरपेक्ष स्थिर साध्य है । चूंकि 'वह वस्तुगत विवेक अथवा आत्मा' है, 'इस कारण मानव में जो वास्तविक मानवता एवं नैतिक गुण हैं, वे उसके राज्य के सदस्य होने के कारण ही हैं । राज्य के अन्तर्गत ही वह अपनी गृहस्थ स्वाधीनता को वास्तविक बना सकता है और प्राप्त कर सकता है । उसकी सेवा स्वतन्त्रता देवी की पूजा है ; मानव पर उसके अधिकार सर्वोच्च हैं । राज्य में मानव अपने बाह्य रूप को अपने विचार की अन्तरात्मा के स्तर तक उठा ले जाता है । संक्षेप में, अपने पूर्ण एवं विकसित रूप में मानव ही राज्य है । राज्य उन व्यक्तियों में ऊपर और अलग एक सत्ता है जो उसके अन्तर्गत हैं । उसकी अपनी इच्छा और अपना निजी व्यक्तित्व है, वह इच्छा 'सामान्य इच्छा' है—समस्त व्यक्तियों की इच्छाओं का योग नहीं । इसका आशय यह है कि जो कार्य सामान्य इच्छा के परिणाम-स्वरूप होता है, वह आवश्यक रूप से अभिधानीय होता है क्योंकि वह वैयक्तिक इच्छाओं का सर्वार्थरूढ अंश है । उसका अपना निजी वास्तविक व्यक्तित्व होने के कारण राज्य स्वयं साध्य सम्भवा जा सकता है । उसके अधिकार व्यक्तियों के 'तथा-कथित' अधिकारों को भी कुचल सकते हैं, तथाकथित इसलिए कि व्यक्ति के कोई भी ऐसी वास्तविक अधिकार नहीं हो सकते जो राज्य के अधिकारों के प्रतिकूल हों, क्योंकि व्यक्तियों को अधिकार राज्य से ही प्राप्त होते हैं ।

हेगल के उपर्युक्त विचारों के तीन अर्थविरोधी परिणाम निकलते हैं । प्रथम, राज्य कभी ऐसा नहीं कर सकता जो प्रतिनिध्यात्मक न हो ; वह जो कुछ भी करता है उससे व्यक्तियों की वास्तविक इच्छा की अभिव्यक्ति ही होती है, जैसे यदि पुलिसमैन एक चोर को पकड़ता है तो वह भी उसकी वास्तविक इच्छा की अभिव्यक्ति ही है । दूसरे, जो व्यक्ति एक व्यक्ति को दूसरे से और राज्य से बाँधे हुए है वह व्यक्ति के व्यक्तित्व का ही अभिन्न भाग है । तीसरे, उसके समस्त नागरिकों की सामाजिक नैतिकता उसमें निहित है और वह उसका प्रतिनिधित्व भी करता है ; वह 'नैतिक भावना की प्राप्ति' है । इसका यह आशय नहीं है कि राज्य स्वयं नैतिक है अथवा वह अपने नागरिकों तथा दूसरे राज्यों के सम्बन्धों में नैतिकता या सदाचार के नियमों से बाध्य है । वह न नैतिकता के नियमों से और न अन्तर्राष्ट्रीय नियमों से ही बाध्य है । वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय विधान जैसी कोई वस्तु है ही नहीं क्योंकि राज्य में उच्चतम कोई सत्ता नहीं है जो उसके लिए नियम बना सके । इन निष्कर्षों से एक नया भाग बढ़ने पर ही राज्य निरंकुश एवं संप्रभुत्व सम्पन्न बन जाता है और हेगल इस प्रकार भागे बढ़ने से रुका नहीं । हेगल का कथन है कि ऐसा करने में हानि से लाभ ही अधिक है क्योंकि व्यक्ति राज्य में ही पूर्ण स्वतन्त्रता, नैतिकता तथा अधिकार प्राप्त करता है । अतः हेगल को स्वेच्छाचारिता से तनिक भी भय नहीं था । वह तो उसमें देवत्व के गौरव का अनुभव करता था । राज्य चाहे श्रेष्ठ हो या निकृष्ट (यदि

मेरे सामने है । सन्देह पर अभी वम भरसे है । यह अम-वर्षी इस पुस्तक द्वारा प्रतिपादित मिथ्या तथा दुष्ट सिद्धान्त का परिणाम है ।

१. तुलना कीजिये, Joad, उपर्युक्त pp. 13-14.

हम यह मान भी लें कि वह निरूपित हो सकता है), वह इस जगत में ईश्वर का प्रमाण है। 'वह पृथ्वी पर विद्यमान देवी भावना है', 'वह मंसार की वास्तविक प्राकृति एवं संगठन के रूप में प्रमिष्यक्त होती हुई देवी इच्छा है।' इस प्रकार उसकी दृष्टि में राज्य 'ईश्वरीय राज्य' (God State) है, जो कोई पाप या मूल नहीं कर सकता, जो सर्वत्र सार्वभौमिक है, सर्वशक्तिसम्पन्न है और अपने हितों के लिए व्यक्ति से प्रत्येक बलिदान की माँग कर सकता है। राज्य अपने अति 'श्रेष्ठ चरित्र' तथा उस त्याग तथा बलिदान के कारण, जो वह व्यक्ति से करा सकता है, स्वार्थी प्रकृति वाले व्यक्ति को ऊँचा उठाता है और श्रेष्ठ बनाता है और 'उमें मार्वानीकिक तत्व के जीवन में वापस पहुँचा देता है'।

हेगल के शिष्यों के विचार

हेगल के विचारों का, कम से कम उनके कुछ तत्त्वों का, जर्मनी के विद्वानों पर बड़ा प्रभाव पड़ा और वहाँ के प्रसिद्ध विचारकों तथा दार्शनिकों में उसके विचारों को अपना लिया। ऐसे विचारकों में मोस्के, ट्रोत्स्के तथा बर्नहार्ड प्रमुख हैं। इन तीनों विद्वानों ने युद्ध की अनिवार्यता और श्रेष्ठता का समर्थन किया। उन्होंने राज्य को देवता बना दिया। वे यह मानते थे कि राज्य स्वयं अपने नैतिक आदर्शों स्थिर करता है। वह अन्तर्राष्ट्रीय नियमों से उसी सीमा तक बाध्य है, जिसे वह स्वीकार करता है और प्रत्येक राज्य अपने अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों का स्वयं ही निर्णायक है। ट्रोत्स्के जर्मन राजनीतिक विचारकों में हेगल को 'प्रथम वास्तविक राजनीतिक व्यक्तित्व' मानता था।<sup>१</sup> उसके विचार में राज्य के कार्य क्षेत्र की कोई सीमा निर्धारित नहीं की जा सकती। 'वह समस्त मानवीय कार्यों को अपनी सीमा के अन्तर्गत ला सकता है।' उसने इटली के मेकियावेली की भी बड़ी प्रशंसा की है, जिसने प्रथम बार यह घोषणा की कि राज्य ही सत्ता है। उसने भी 'राज्य ही सत्ता है' का राग भलापा। राज्य सत्ता है, यह तो बिलकुल ठीक है परन्तु उसने और उसकी शिष्य मण्डली ने उससे यह उप-सिद्धांत निकाला—'इस कारण उसके सामने नतमस्तक होकर उसकी पूजा करो।'<sup>२</sup> राज्य का पहला कर्तव्य है कि वह स्वयं शक्तिशाली बने। राज्य में दुर्बलता वृद्धि महानात्मा के प्रति सबसे महान् पाप और अपराध है। इसलिये राज्य को स्वयं दृढ़-प्रतिज्ञ, साम्रमक तथा नैतिकवादी होना चाहिए। जिस राज्य की सम्पत्ता श्रेष्ठतम है

१. 'Philosophie des Rechts,' pp. 312-13, 327; 'राज्य पृथ्वी पर निरपेक्ष सत्ता' है, 'वह स्वयं अपना साध्य है'; 'वह अन्तिम सत्ता है जिसके व्यक्ति के विरुद्ध सर्वोच्च अधिकार है'; व्यक्ति का सर्वोच्च अधिकार है, व्यक्ति का सर्वोच्च कर्तव्य राज्य का सदस्य बनेना है' (वहाँ, पृष्ठ ३०६; ४१७)।

२. अपनी पुस्तक 'Politics', Vol. I. pp. 62, 63, 65, 84 में ट्रोत्स्के कहता है—'राज्य का दूसरा आवश्यक कर्तव्य युद्ध है'; युद्ध के बिना कोई राज्य रह नहीं सकता; युद्ध को समार सेमिटाना न सम्भव है, न वाञ्छनीय ही। युद्ध को महत्ता इसमें है कि राज्य को महान् रूपना में तुच्छ अनुप्य बिलकुल नष्ट हो जाता है; 'इसमें उम राजनीतिक आदर्शवाद की पाषाण मिलता है जिसे भौतिकतावादी टुकराता है'; 'जीवित ईश्वर ऐसा प्रवण्य करेगा कि रोमो मानव समाज के लिए एक भयावह भीषण की तरह युद्ध फिर मायगा।'

३. तुलना कीजिये; Jenks, 'The State and the Nation' (1919), p. 153.

है, उसे यह अधिकार है और उसका यह कर्त्तव्य है कि वह अपने से कम सम्य राज्य या देश पर उसे साद दे। जैसा कि बत अभ्यास में बतनाया जा चुका है, वह छोटें राज्यों से बड़ी बना करता था। उसने यह कहा कि सम्यता एवं प्रगति का कारण राज्य ही है और यदि व्यक्ति के उद्योग में राज्य की सहायता न हो तो वह कुछ नहीं कर सकता। ट्रोत्स्के की विचारधारा का अपने युग की जनता पर वैसा ही प्रभाव पड़ा, जैसा हेगल का और जो सन् १८१४ के विश्वयुद्ध का दायित्व जर्मनी पर थोपते हैं, वे उसके लिए ट्रोत्स्के और उन जर्मन ऐतिहासिकों एवं राजनीतिक दार्शनिकों के विचारों को ही उत्तरदायी मानते हैं जिनका मत उसी के समान था।<sup>१</sup> हेगल के सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है कि ट्रोत्स्के की अपेक्षा उसके विचार कम पाश्चातिक और भौतिकवादी थे और ट्रोत्स्के के बहुत से निष्कर्ष हेगल के विचारों से साम्य नहीं रखते।

### अंग्रेज आदर्शवादी

इंग्लैण्ड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के राजनीतिक दर्शन में विपुल आदर्शात्मक या आध्यात्मिक सिद्धान्त जड़ पकड़ न सका, यद्यपि कुछ अंग्रेज विचारकों ने मर्यादित एवं परिवर्तित रूप में इस सिद्धान्त को स्वीकार किया। इन विचारकों में बोडले,<sup>२</sup> ग्रोन्,<sup>३</sup> विलियम वाचेम, नेटलनर और विशेषकर बर्नार्ड दोमान्स्के<sup>४</sup> मुख्य हैं। दोमान्स्के को हांबहाउस ने हेगल के दर्शनशास्त्र का सबसे आधुनिक और सच्चा व्याख्याकार माना है। राज्य के सम्बन्ध में इन दार्शनिकों ने फिक्टे को नहीं, हेगल की अपना आचार्य मानी और उनमें से किसी ने भी राज्य की सर्वशक्तिमत्ता एवं निरंकुशता सम्बन्धी ट्रोत्स्के के विचारों को स्वीकार नहीं किया। उन्होंने हेगल के राज्य के दैवत्व के विचार को भी स्वीकार नहीं किया और न इसे सून की ही अपनाया कि 'राज्य जगत में ईश्वर का पदार्पण है।' वे काण्ट के समाज शास्त्र के अधिकार से भी नहीं डरते थे। ग्रोन् ने हेगल की अपेक्षा काण्ट की परम्परा को अपनाया। उसने यह बतलाया कि राज्य की सत्ता बाहर तथा भीतर सीमित है और राष्ट्र का जीवन राज्य के व्यक्तियों के जीवन से भिन्न अपना अस्तित्व नहीं रखता। उसने हेगल का अनुसरण केवल राज्य के नैतिक मूल्य एवं उसके गौरव पर जोर देने में किया। उसके विचार में राज्य ही व्यक्तियों के अधिकारों का जनक और आदि स्रोत था और यदि व्यक्ति राज्य की सत्ता की चुनौती देता है तो यह मिट्ट कराने का दायित्व उसी पर है कि राज्य गलती पर है।<sup>५</sup> दोमान्स्के ने भी, जो अंग्रेज दार्शनिकों में हेगल के सबसे निकट पहुँचता है, हेगल के विचारों को कुछ संशोधन के साथ अपनाया। अपने राज्य के

१. गुलना कीजिये, Willoughby, 'Prussian Political Philosophy' (1918), pp. 48-49; Members of the Oxford Faculty, 'Why We Are at War' (1914), Ch. 6; Bryce and Others, 'The International Crisis; The Theory of the State' (1916).
२. 'Ethical Studies'.
३. 'Principles of Political Obligation'.
४. 'The Philosophical Theory of the State', and other Works.
५. ग्रोन् के विचारों के विश्लेषण के लिए देखिये, Barker, 'Political Thought from Spencer to the Present Day', pp 59-60.

दार्शनिक सिद्धान्त में वह हेगल की अपेक्षा उसी का अनुयायी अधिक था। ग्रीन के समान राज्य-सत्ता की प्रकृति और भविष्यवाणी के विषय में उनकी कल्पना भी अधिकांश में निपेक्षात्मक थी।<sup>१</sup> उसने पुष्ट, आत्म-निर्भर तथा उत्तरदायी व्यक्तित्व के विकास पर अधिक जोर दिया। उसने यह बात समझा कि व्यक्तित्व के विकास में जो बाधाएँ हैं, राज्य उन्हें दूर कर उनके लिए सुविधाएँ प्रदान करता है, परन्तु उसने भी व्यक्ति को राज्य की बेदी पर नहीं बसाया।

### आदर्शात्मक सिद्धान्त की समीक्षा

हेगल के आदर्शात्मक सिद्धान्त का आधुनिक विद्वानों ने बड़ा तीव्र प्रतिवाद किया है और उसे मित्या ही नहीं बरन् अनिष्टकारी एवं भयानक भी बतलाया है। सर्वप्रथम तो कुछ विद्वान् ऐसे हैं जो यथार्थवादी वर्ग के हैं और जो आदर्शात्मक सिद्धान्त को विपुल आध्यात्मिक सिद्धान्त मानते हैं। ऐसे आलोचकों में सबसे प्रमुख फोर्ब्स विद्वान् एम० एच० हैं जिन्होंने इसकी आलोचना इस आधार पर की है कि आदर्शात्मक सिद्धान्त राज्य का उसके व्यक्तियों से भिन्न एक घसग व्यक्तित्व मानता है और इसके अतिरिक्त वह राज्य की सर्वशक्तिसम्पन्नता, स्वैच्छाचारिता एवं देवत्व के सिद्धान्त की स्थापना करता है। यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता का राज्य की बेदी पर बलिदान करता है और व्यक्तियों के अन्तिम के अन्तर्निहित अधिकार का ही निषेध नहीं करता प्रत्युत राज्य की सत्ता के अतिरिक्त उसके कार्य के नैतिक औचित्य की जाँच का भी अधिकार प्रजा को नहीं देता। ऐसे मत जैसे राज्य कभी गलत नहीं कर सकता, वह अक्षय्य है, वह अपने ही द्वारा निर्मित कानून के अतिरिक्त अन्य किसी कानून में बाध्य नहीं है, वह नैतिक नियम या अन्तर्राष्ट्रीय नियम से भी बाध्य नहीं है आदि एच० की दृष्टि में मिथ्या और अधर्म हैं। परन्तु आदर्शवादियों के साथ ग्याप करने के लिए यह प्रबल्य कहना पड़ेगा कि जो निष्कर्ष उसने आदर्शवादी दार्शनिकों के माने हैं वे एच० ने स्वयं निर्यात हैं और उनमें से कुछ तो निरर्थक दृष्टि और वर्णवादी के उन उग्र विचारों को प्रकट करते हैं जिन्हें आदर्शवादी कभी स्वीकार नहीं करते। वस्तुतः वे अंग्रेज आदर्शवादियों के समान विचारों का निरूपण नहीं करते।

आदर्शात्मक सिद्धान्त के आलोचकों का एक दूसरा वर्ग भी है जो आदर्शवादियों के दार्शनिक सर्व एव उनके अनुमानों का खण्डन करते हैं। वे कहते हैं कि हेगल तथा उसके शिष्यों के आदर्शात्मक विचार अनुपपन्न हैं, उसका राज्य के जीवन के सध्यों के साथ सम्बन्ध नहीं होता और उसके परिणाम भयंकर और बड़े भयावह सिद्ध होंगे। कुछ उसका खण्डन इस आधार पर करते हैं कि यह वास्तविक राज्य को आदर्शात्मक बनाता है और उसमें ऐसी पूर्णता का आरोप करता है जो व्यावहारिक रूप में सम्भव नहीं। वे यह स्वीकार नहीं करते कि कोई भी राज्य उस आदर्श स्तर को प्राप्त कर सकता है। ऐसा राज्य स्वर्ग में भले ही बनाया जा सके परन्तु इस मूल पर उसकी प्रतिष्ठा सम्भव नहीं। वे राज्य की समाज के साथ एकता की स्थापना को स्वीकार नहीं करते और ऐसी बातों को भी नहीं मानते जैसे राज्य की इच्छा आवश्यक रूप से उन व्यक्तियों की आकांक्षाओं का योग है जो राज्य में निवास करते हैं, अतः राज्य सर्व शक्तिमान है, उसका आचार कभी अनैतिक या अर्थव्यर्थ नहीं हो सकता, राज्य साध्य



है—साधन नहीं; राज्य के ऐसे उद्देश्य एवं सत्य हैं, जो नागरिकों के लक्ष्यों के योग्य से भिन्न हैं आदि ।<sup>१</sup>

आदर्शात्मक सिद्धान्त का सबसे प्रसिद्ध प्रालोचक है—लन्दन विश्वविद्यालय का समाजशास्त्र का अध्यापक डॉ० हॉबहाउस जिसने अपनी पुस्तक *Metaphysical Theory of the State* में हेगल, ग्रीन और विशेषकर बोसान्क्वे के सिद्धान्त का खण्डन किया है। वह कहता है कि 'जो सिद्धान्त आदर्शात्मक सिद्धान्त के नाम से प्रसिद्ध है, वह राज्य की निरकुञ्चता से साफ इन्कार करने बात किमी एकपक्षीय विज्ञान की अपेक्षा वास्तव में आदर्शों का अधिक भयानक और घातक शत्रु है।' हेगल ने राज्य की जो गौरव-गाथा गायी है, उसे एक भाष्यात्मवादी की विचार-तरंग मात्र मान लेना भूल है। उसके मिथ्या एवं भयानक सिद्धान्त ने (जिसके अनुसार 'ईश्वरीय राज्य' की कल्पना की गयी है) उसीसवीं सदी के बुद्धिवादी प्रजातांत्रिक मानवतावाद के सबसे भयानक विरोध के लिए पृष्ठभूमि तैयार की है। हेगल की विचारधारा का उद्देश्य स्वतन्त्रता और कानून को एक बनाकर स्वतन्त्रता के सिद्धान्त को कुण्ठित कर देना तथा समानता का, उसके स्थान पर अनुशासन की कल्पना स्थापित करके और व्यक्ति का, उसे राज्य में विनोद करके तथा राज्य की मानवीय संस्था का सर्वोच्च विकास मान कर मानवता का नाश कर देना था। हेगल ने राज्य की एक वृहत्तर सत्ता, एक आत्मा, एक अपौरुषेय वस्तु का रूप दे दिया जिसमें अपने प्रगल्भकरण, अपने सृष्टि-कृत के साथ व्यक्तियों का स्थान केवल गीण रह गया। इस सिद्धान्त में कि व्यक्ति का राज्य से पृथक् न कोई मूल्य है और न उसका जीवन ही है और जब तक राज्य की नैतिक आत्मा द्वारा व्याख्या किये गये नियमों के अनुसार वह काम न करे तब तक उसे स्वतन्त्रता नहीं, स्वतन्त्रता का निषेध होता है। 'जब हम ऐसा सोचने के लिए विवश हो जाते हैं कि जिन समार में हम रहते हैं, उसे हम एक श्रेष्ठ जगत समझें और मनुष्यों, मनुष्याचारों, मिथ्याचारों और आपदाओं की पूर्ण आदर्शों के आब-रमक तत्त्व समझें, तब यदि हम इन तर्कों को स्वीकार कर लें तो हमारी विद्रोह की शक्ति कुण्ठित हो जाती है, हमारी नर्क-शक्ति पर मोहनी का प्रभाव पड़ जाता है; हमारे जीवन-मुधार के प्रयत्न तथा मनुष्याचार-निवारण की चेष्टाएँ मिट जाती हैं और हम भाग्यवाद के शिकार बन जाते हैं। इसमें भी अधिक भयानक स्थिति यह उत्पन्न होती है जिसमें हम उस केवलान्तम, (Absolute) के चिरदास बन कर उसकी पूजा करते हैं; जिनके हाथों में हम कटपुतली मात्र हो रह जाते हैं। अन्त में हेगल के राज्य गौरव की कल्पना का वर्णन करते हुए हॉबहाउस लिखता है कि 'राज्य एक महान् मनुष्य है। उसका कल्याण एक सामान्य नागरिक के कल्याण से अधिक महान् एवं स्थायी महत्व का है। उसका श्रेष्ठ महत्त्व है। उसकी सेवा के लिए धर्म सीमा का धातमत्याग एवं राजभक्ति की आवश्यकता है। यह सब सत्य है। परन्तु जब राज्य की इस व्यक्ति में भिन्न और पृथक् सत्ता के रूप में मान लेते हैं तो वह एक मिथ्या देवता बन जाता है और उसकी पूजा इसे तथा सोम के मुँहों में देनी हुई निर्जन्मता या सुन्यता का अभिशाप हो जाती है।'

आदर्शात्मक सिद्धान्त का मूल्यांकन

सामान्यतया आज सभी राजनीतिक लेखक एवं विद्वान् हेगल के आदर्शात्मक

१. देखिये, Joad उपर्युक्त, pp. 17-23. जोड की राय है कि यह सिद्धान्त व्यक्ति की स्वतन्त्रता के लिए घातक है क्योंकि जब कभी व्यक्ति तथा राज्य में संघर्ष होता है तो इसके अनुसार राज्य ही सदा अनिवार्य रूप से सही माना जाता है।

सिद्धान्त को प्रत्योहार करते हैं। वे विशेषतः राज्य की स्वेच्छाचारिता ॥ सिद्धान्त, उमका देवत्व, सत्ता की अग्रगण्यता, जबकि वह सत्ता अन्यायपूर्ण और दमनकारी हो और यह सिद्धान्त कि राज्य स्वयं साध्य है, एक रहस्यमय, अपौरुषेय सत्ता है, ईश्वर का अवतार है और व्यक्तियों से प्रथम उसके अधिकार एवं हित है आदि के प्रबल विरोधी हैं।

यह कहा जाता है कि हेगल जर्मनी के शासक के प्रति ऐसा दास्य-भाव रखता था कि वह उस राज्य को स्वर्ग (Kingdom of Heaven) समझने लगा। उमका समूचा दर्शन किसी ठोस विज्ञान पर नहीं प्रत्युत सत्ता के घूरे पर आधारित था। अतः उममें स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष विचारों का निरूपण नहीं था। इस पर भी इतना कहा जा सकता है कि आदर्शात्मक सिद्धान्त की आलोचना का अधिकांश प्रतिशयोक्ति एवं अनुचित है और ऐसी आलोचना आदर्शात्मक सिद्धान्त को गलत समझ कर की गयी है। जहाँ तक आदर्शवादियों ने राज्य के गौरव का गान किया, उसे समस्त मानव सभ्यता से ऊँचा उठाया और थोड़ा ओवन की प्राप्ति के लिए उमकी प्रतिवर्धता को माना तथा यह माना कि इस कारण नागरिकों का राज्य के प्रति भक्ति रखनी चाहिए और राज्य अपने अस्तित्व की रक्षा के लिए उनसे बलिदान की मांग कर सकता है, राज्य ही कानून तथा अधिकारों का मादि-स्रोत है और राज्य ही में व्यक्ति अपने सत्य का पूर्ण प्राप्ति कर सकते हैं और उसके बिना मानव-प्रगति तथा सभ्यता का विकास असम्भव है, वहाँ तक यह सिद्धान्त सर्वथा उचित और अभिनन्दनीय है। इसकी निन्दा अधिकांश में इसके विकृत रूपों तथा अनुचित निष्कर्षों के कारण हुई है।

यह सिद्धान्त ऐसी वस्तुओं को आदर्श रूप दे देता है जो न पूर्ण हैं और न कभी पूर्ण हो सकती हैं, यह भी आलोचकों की ओर से कहा गया है। इसका उत्तर यही है कि यह आलोचना राज्य-सिद्धान्त की सच्ची पद्धति के सम्बन्ध में गलतफहमी का ही परिणाम है। नीतिशास्त्र (Ethics) की भाँति राज्य सिद्धान्त आदर्श और वास्तविकता (या होना चाहिए और क्या है?) दोनों पर विचार करता है। किसी भी वस्तु का वास्तविक स्वरूप उसी समय जाना जा सकता है जब कि उसकी वृद्धि पूर्णरूपेण हो चुकी हो। अतः राजनीतिक विचारक राज्य को आदर्श मान कर उमके वास्तविक मौल्य, ऐश्वर्य एवं पूर्णता पर विचार कर सकता है।<sup>१</sup>

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Barker,	"Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), Chs. 3-4.
Bluntschli,	"Theory of the State" (English translation, 1896), pp. 18-24.
Dosanquet,	"The Philosophical Theory of the State" (3rd ed., 1920), Chs. 9-10.
Bryce and Others,	"The International Crisis, The Theory of the State" (1916), Chs. 2-3.
Coker,	"Organismic Theories of the State" (1910), Chs. 2-5.
Duguit,	"Law and the State" (translation by Slovere, 1917) Chs. 5-8.

१. तुलना कीजिये, Barker 'उपयुक्त', पृ० ८०।

- Dunning, "Political Theories from Rousseau to Spencer" (1920), Ch. 4.
- Esmein, "Elements De Droit Constitutionnel" (5th ed, 1909), pp. 31-36, 220-233.
- Gierke, "Political Theories of the Middle Age" (translation by Maitland, 1900), pp. xxiv—xxviii ; 67-73.
- Hobhouse, "The Metaphysical Theory of the State" (1918), lect. II, V.
- Hoernle, "Bosanquet's Philosophy of the State," *Pol Sci. Quar.*, Vol. XXXIV, pp 6.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), Bk, II, Ch. 2.
- Joad, "Modern Political Theory" (1924), Ch. 1.
- Mackenzie, "Introduction to Social Philosophy" (1890), pp. 129-159.
- Treitschke, "The Personality of the State," "Politics" (English translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916), Vol. I, pp 15-18, 62-69, Vol II, Ch. 28.
- Vaughan, "History of Political Philosophy" (1924), Vol. II, Chs. 1, 2, 4.
- Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1924), Ch. 4 ; "The Juristic Conception of the State," in *Amer. Pol Sci. Rev.*, Vol XII (1918), pp. 192 ff ; and "Prussian Political Philosophy" (1918), Ch. 2.



## राज्यों के भेद और रूप

### (१) वर्गीकरण के सिद्धान्त

#### वर्गीकरण के प्रयत्न

राज्यों में परस्पर जो स्पष्ट विनिश्चयताएँ हैं और जिन दृष्टिकोणों से उनका अध्ययन किया जा सकता है, उनकी जो विविधता है, उनके कारण राज्यों का वर्गीकरण करने के अनेक प्रयास किये गये हैं। इस सम्बन्ध में काफी विवाद साहित्य भी रचा गया है परन्तु अधिकांश साहित्य असन्तोषप्रद है क्योंकि उसमें राज्यों का जो वर्गीकरण किया गया है, उसका आधार कोई वैज्ञानिक सिद्धान्त नहीं है जिसमें मौलिक लक्षणों में राज्य एक-दूसरे में भिन्न बतलाये जा सकें। अपने कानूनी रूप, अपने सार, अपने प्राथमिक उद्देश्यों एवं लक्ष्यों में सब राज्य समान हैं, इसलिए एक की दूसरे से उस प्रकार भिन्नता प्रकट करना कठिन है जिस प्रकार प्राकृतिक प्राणियों, भौतिक पदार्थों अथवा सामायिक तत्वों में भेद किया जा सकता है। एक राज्य को दूसरे से जो भिन्नता है, वह उसके विधायक तत्वों में भिन्नता के कारण नहीं बल्कि उसके बाह्य संगठन अथवा विशिष्टताओं के कारण है। इन विशिष्टताओं में सबसे प्रमुख हैं उनके शासन-संगठनों अथवा शासन-प्रणालियों के भेद।

#### राज्यों तथा शासनों के वर्गीकरण के सम्बन्ध में भ्रान्ति

राज्य का सबसे सामान्य एवं सन्तोषप्रद वर्गीकरण वह है जो उसके शासकों की समानताओं तथा विभिन्नताओं पर आधारित है परन्तु विस्तेरण करने पर ऐसा वर्गीकरण राज्यों की अपेक्षा शासनों का ही रह जाता है। आधुनिक राज्य-विज्ञान तथा राजनीतिक व्यवहार में राज्य तथा शासन में स्पष्ट भेद माना जाता है। अतः शासनों के आधार पर किया गया राज्य-वर्गीकरण राज्य तथा शासन को एक समझ लेने की गलती पर आधारित है। सिद्धान्तिक अनुकूलता तथा वैज्ञानिक तर्क का तकाजा है कि ऐसे वर्गीकरणों को उनकी उपयुक्त कोटि में रखकर उन्हें शासनों का वर्गीकरण का ही नाम देना चाहिए, राज्यों का नहीं। यदि यहाँ हम इस सिद्धान्त को छोड़ रहे हैं तो प्रचलित रिवाज के अनुकूल रहने की इच्छा से ही ऐसा कर रहे हैं। हमारा मान्य यह नहीं समझना चाहिए कि यह रिवाज वैज्ञानिक दृष्टि से ठीक है।

#### कुछ परम्परागत वर्गीकरण

राज्यों के शासनों के रूप, विधेयताओं तथा उनकी प्रकृति के आधार पर

राज्यों का वर्गीकरण निम्न प्रकार किया गया है—एकतन्त्र राज्य<sup>१</sup> (पूर्ण तथा सीमित), गण-राज्य<sup>२</sup>, कुलीनतन्त्र<sup>३</sup> (स्वाम्याधिक, पैतृक तथा निर्वाचित), प्रजातन्त्र<sup>४</sup> (विधुद्ध या प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक), देवाधि राज्य<sup>५</sup>, निरंकुश राज्य<sup>६</sup>, पामरजन राज्य<sup>७</sup>, प्रतिष्ठितजन राज्य<sup>८</sup>, मलय-जन राज्य<sup>९</sup>, धनिक राज्य<sup>१०</sup>, सामन्तशाही राज्य<sup>११</sup>, कुलपति राज्य<sup>१२</sup> आदि ।

अपनी सम्पत्ति, साधनों, सैनिक शक्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रभाव के आधार पर राज्य दो वर्गों में विभाजित है—महान् राज्य मगवा निम्न राज्य तथा लघु राज्य । स्वतन्त्रता तथा स्वायत्त शासन के आधार पर उनका वर्गीकरण इस प्रकार किया गया है—प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य<sup>१३</sup>, धार्मिक प्रभुत्व सम्पन्न राज्य<sup>१४</sup>, प्रभुत्वहीन राज्य<sup>१५</sup>, परतन्त्र राज्य<sup>१६</sup>, रक्षित राज्य<sup>१७</sup> तथा लक्ष्य बनाये गये राज्य<sup>१८</sup> ।

राज्यों का वर्गीकरण बहुत ही अन्य विवेचनाओं के आधार पर भी किया गया है ; जैसे जिन राज्यों के पास समुद्रतट और बड़े व्यापारिक जनयान अधिक संख्या में हैं, वे राज्य 'सामुद्रिक सत्ताएँ' कहलाते हैं और जो राज्य चारों ओर में दूसरे राज्यों के पल-प्रवेश में घिरे हुए राज्य होते हैं, उन्हें 'भूमि-मातृ' राज्य कहते हैं । चारों ओर में समुद्रों में घिरे राज्यों को 'द्वीप' (Insular) राज्य भी कहते हैं ; जो राज्य एक बड़े महाद्वीप पर स्थित हैं, उन्हें प्रायः 'महाद्वीपीय राज्य' कहते हैं, जिन राज्यों के पास विगल सेना है, उन्हें 'सैनिक' राज्य कहते हैं और यदि उनकी नीति साम्राज्यकारी होती है तो उन्हें 'साम्राज्यवादी राज्य' (Imperialistic States) कहते हैं ।

प्रोफेसर होलकोम्ब (Holcombe) का कथन है कि जिन तथ्यों के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण किया जा सकता है, उनमें राज्य की जनसंख्या में अतिवृद्धि की गति, सम्पत्ति, भाषा, धर्म तथा कच्चे माल की खनन तथा बुद्धि आदि भी माने जाते हैं । यदि मोर-कदमाएँ की केवल एक कमीटी भरण ली जाय तो सबसे उरपुनः कमीटी मृत्यु संख्या होगी । अतः राज्यों का वर्गीकरण उनमें निशाम करने वाली जनसंख्या के जन्म तथा मृत्यु के विवरण के आधार पर भी किया जा सकता है । उपर्युक्त विद्वान् सैलक ने इस पूर्वोक्त के युग में वर्गीकरण का सबसे उपयुक्त आधार राज्यों की विद्वन्मयीता या मान को माना है जो संसार के बाजार में उन्हें प्राप्त है ।<sup>१९</sup>

जिन दृष्टिकोणों से राज्यों का अध्ययन किया जा सकता है, जिन बातों में

- |   |                        |
|---|------------------------|
| 1. Monarchies (absolute or limited)                                 | 6. Despotisms          |
| 2. Republics  | 7. Ochlocracies        |
| 3. Aristocracies (natural, hereditary and elective)                 | 8. Timocracies         |
| 4. Democracies (pure or direct and indirect or representative)      | 9. Oligarchies         |
| 5. Theocracies  | 10. Plutocracies       |
|   | 11. Feudal States      |
|   | 12. Patriarchal States |
| * Oppenheim, 'International Law' (3rd Ed.), Vol. I, pp 183-190.     |                        |
| 13. Sovereign States  | 16. Vassal States      |
| 14. Part Sovereign States   | 17. Protected States   |
| 15. Non-Sovereign States  | 18. Neutralized States |
| 19. 'The Foundations of the Modern Commonwealth' (1923), pp. 68-77. |                        |

उनकी तुलना की जा सकती है और फलतः जो वर्गीकरण उनके लिए जा सकते हैं, वे अनेक हो सकते हैं ; परन्तु उनका विवेचन किसी भी उपयोग का नहीं है। शासन-प्रणाली के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण वास्तव में शासनों (सरकारों) के वर्गीकरण से अधिक कुछ नहीं है। अतः उसका विवेचन शासन के प्रमग में किया जायगा।

**उपर्युक्त वर्गीकरण की समीक्षा**

हमने ऊपर जिन अर्थ आधारों पर राज्यों के वर्गीकरण का उल्लेख किया है, उनमें से अधिकांश ऐच्छिक हैं क्योंकि वे राज्यों के सामूहिक विधायक तत्वों की प्रेरणा उनकी आनुपंगिक घटनाओं तथा सहायक तत्वों पर ही विचार करते हैं। उनमें से बहुत से वैज्ञानिक भी हैं और राज्यों के भेद मौलिक लक्षणों के आधार पर नहीं करते। प्रदेश के विस्तार, जनसंख्या, सम्पत्ति, साधन, उद्योग-व्यवसाय, सम्यता के मान, विषय के आर्थिक सम्बन्धों में विश्वसनीयता तथा मृत्यु और जन्म के आँकड़े आदि इतिहासकारों एवं अर्थशास्त्रियों तथा समाजशास्त्रियों के उपयोग में आ सकते हैं, परन्तु कानून-विशारद अथवा राज्य-वैज्ञानिक के लिए वे अत्यन्त असन्तोषप्रद हैं और उनका कुछ भी उपयोग नहीं है। राज्यों के कृषि, वाणिज्य, उद्योग, सेना, प्रदेश आदि के आधार पर वर्गीकरण में राज्य-विज्ञान क तत्वों के लिए उभी प्रकार कुछ भी आकर्षण नहीं है, जैसे एक प्राकृतिक वैज्ञानिक को पशुओं तथा पौधों का उनके आकार, रंग तथा उनकी ऊँचाई के आधार पर वर्गीकरण अस्वीकार मान्य होता है। जैसा जेसिनेक ने ठीक ही कहा है, इस प्रकार के वर्गीकरण में राज्य की रचना के सम्बन्ध में कुछ भी ज्ञान नहीं होता, न यही मान्य होता है कि राज्य का मुख्य लक्षण क्या है। अनेक वर्गीकरण ऐसे हैं जिनके अनुसार एक राज्य कई वर्गों में स्थान पा सकता है। इस पर भी उन सबसे हमें राज्य की वास्तविक प्रकृति का ज्ञान नहीं होता। जब समस्त राज्य किसी एक ही बिन्दु पर वर्ग में रख दिये जा सकें, तब इस प्रकार के वर्गीकरण की अनुपयोगिता स्पष्ट हो जाती है। इस प्रकार ममस्त राज्यों का कृषिप्रधान, औद्योगिक एवं व्यापारिक राज्यों के रूप में वर्गीकरण किया जा सकता है। आज ससार में वही भी नगर-राज्य नहीं हैं, अतः सब राज्य सीले के अनुसार प्रादेशिक राज्य या देश-राज्य (Territorial or Country States) माने जा सकते हैं। अधिकांश राज्य 'सम्य राज्य' होने का दावा करते हैं, सभी राज्य अपने को 'सांस्कृतिक' राज्य समझते हैं क्योंकि सम्यता की प्रगति उन सबका लक्ष्य है। सभी राज्य 'कानूनी राज्यों' (Law States) के वर्ग में आ जाते हैं जिसे अर्धम लेखकों ने इतना महत्व दिया है क्योंकि उनके लक्ष्यों में से एक कानून की रचना, उसकी व्याख्या तथा कानूनी स्वत्वों की रक्षा है। आज प्रायः सभी राज्य वैधानिक राज्य हैं क्योंकि उनकी शासन-पद्धति का निर्णय ग्युनाधिक मात्रा में किसी न किसी प्रकार के विधान द्वारा किया गया है।

**राज्य के वर्गीकरण की उपर्युक्त कसौटी प्राप्त करने में कठिनाइयाँ**

राज्यों के सन्तोषप्रद वर्गीकरण में असली समस्या कोई वैज्ञानिक सिद्धान्त, कोई कानूनी कसौटी स्पष्ट करने की है जिसके आधार पर उनके बाह्य एवं आन्तरिक रूपों और मौलिक विशेषताओं में भेद किया जा सके। जेसिनेक ने लिखा है कि राज्यों में विस्तार की बातों में चाहे जितनी विभिन्नताएँ हो, उन सबमें कुछ स्थायी सम्बन्ध या तत्व होते हैं। ये तत्व कानूनी अथवा राजनीतिक होते हैं और वर्गीकरण के लिए केवल वे ही एक वैज्ञानिक आधार माने जा सकते हैं। जैसा ऊपर कहा जा चुका है, वास्तव में राज्य मौलिक रूप से तत्त्वतः एक जैसे हैं ; उनके उद्देश्य एवं लक्ष्य भी

समान होते हैं और यद्यपि उनमें शासन के विभिन्न अंगों की व्यवस्था तथा बाह्य संगठन के सम्बन्ध में भेद होने हैं, तथापि उनसे हमें राज्यों का स्पष्ट वर्गीकरण करने के लिए कोई सन्तोषप्रद कसौटी नहीं मिलती।

### अरस्तू की कसौटी

एक सिद्धान्त प्राचीन काल से आज तक बहुत से लेखकों में मान्यता प्राप्त कर चुका है। वह यह जानता है कि राज्य में प्रभुत्व कितने व्यक्तियों में निहित है। इस सिद्धान्त के आधार पर राज्य तीन प्रकार के होते हैं—एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र। एकतन्त्रीय राज्य वह है जिसमें प्रभुत्व एक व्यक्ति में निहित होता है; कुलीनतन्त्र वह है जिसमें प्रभुत्व कुछ (थोड़े) पुरुषों में निहित हो, जनतन्त्र वह है जिसमें प्रभुत्व जनसाधारण में निहित हो। सारतः यह वर्गीकरण अरस्तू का, जो कभी कभी राज्य-विज्ञान का पिता माना जाता है, किया हुआ समझा जाता है। उसने राज्य और शासन (Government) में भेद नहीं माना था। अतः यह वर्गीकरण भी शासकों की संख्या के आधार पर होने के कारण शासनों का है, राज्यों का नहीं, जैसा कि अरस्तू के ग्रन्थ 'पोलिटिक्स' (राजनीति), के जोड़े-कूट प्रामाणिक ग्रंथों में अनुवाद में प्रकट है। उसने 'शासन के विभिन्न रूपों' का वर्णन करके लिखा है कि 'शासन के सच्चे रूप वे हैं जिनमें एक, कुछ और अधिक व्यक्ति सामान्य हित की दृष्टि से शासन करता या करते हैं।' ये एकतन्त्र (Monarchy) कुलीनतन्त्र (Aristocracy) और जनतन्त्र (Polity) के नाम से विख्यात हैं। तीसरे रूप के लिए उसने पॉलिटी शब्द का प्रयोग किया है जिसका निकटतम आधुनिक ग्रंथों में पर्याय 'वैधानिक जनतन्त्र' हो सकता है। ये शासन के प्रचलित एवं सामान्य रूप थे, जिनका साध्य सामान्य हितों की प्राप्ति था। इनमें से प्रत्येक का एक विकृत रूप भी था। जब एकतन्त्र शासन का संचालन शासक के स्वार्थमय उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किया जाता था तो एकतन्त्रीय या राजतन्त्रीय शासन अत्याचारी शासन (Tyranny) के रूप में परिणत हो जाता था। जब कुलीनतन्त्रीय शासन थोड़े से पुरुषों के स्वार्थ के लिए होता था, तब वह अल्पजन-शासन (Oligarchy) के रूप में परिणत हो जाता था और जब जनतन्त्रीय शासन का संचालन बहुसंख्यक व्यक्तियों के स्वार्थपूर्ण भावना से होता था तब वह जनतन्त्र का दूषित रूप बन जाता था।<sup>१</sup>

यह स्पष्ट है कि अरस्तू का वर्गीकरण दो सिद्धान्तों के आधार पर तैयार था—प्रथम, उन व्यक्तियों की संख्या जिनके हाथ में शासन-सत्ता थी और द्वितीय, शासन का ध्येय, भावना अथवा लक्ष्य। अरस्तू के इस सत्त्वा-सिद्धान्त पर आधारित वर्गीकरण के अनेक समर्थक हैं और आज भी ऐसे लेखकों की कमी नहीं है, जो यह मानते हैं कि इस वर्गीकरण का सतोषन नहीं किया जा सकता।

### अरस्तू के वर्गीकरण की समीक्षा

इन वर्गीकरण की भी कई प्रकार से आलोचना की गयी है। प्रथम, जैसा हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं, यह अन्तिम विश्लेषण में राज्यों का नहीं, शासनों का वर्गीकरण है और इसलिए राज्यों के रूपों के विवेचन में इसे उचित स्थान नहीं मिल सकता। दूसरे, इसका कोई वैज्ञानिक आधार नहीं है, जिससे उसकी विशेषताओं तथा

१. 'Politics', Bk. III, 7, Bk. IV, 1. अरस्तू राज्यों अथवा शासनों का वर्गीकरण करने वाला पहला लेखक नहीं था। उसके पहले हेरोडोटस ने भी राज्यों के कई भेद माने थे।

संगठन के रूपों के सम्बन्ध में एक शासन को दूसरे से मिश्रता बनलाई जा सके। मंसैप में, जिस सिद्धान्त पर यह वर्गीकरण स्थिर है, वह गणित-सम्बन्धी है, सेन्द्रिय (Organic) नहीं, परिमाणात्मक है, गुणात्मक नहीं।<sup>१</sup> इस प्रकार कुलीनतन्त्रीय तथा प्रजातन्त्रीय शासनो में केवल मर्यादा का ही भिन्न है, उनमें कोई सेन्द्रिय प्रपञ्च या भेद नहीं है। यतः उनमें भेद स्थापित करने का प्रयत्न बाल की छात्र निकासने जैसा हो होगा क्योंकि उनके मध्य विभाजक-रेखा अधिकतर ही हो सकती है। सोते ने इस वर्गीकरण की प्रालोचना यह कह कर की है कि यह वर्तमान राज्यों के सम्बन्ध में लागू नहीं हो सकता।<sup>२</sup> घरस्तू के युग में केवल नगर-राज्य थे और उसे उन्हीं का ज्ञान था। परन्तु वर्तमान काल में देश-राज्य एवं राष्ट्र राज्य हैं जो उनसे बिल्कुल ही भिन्न हैं और इनको घरस्तू के वर्गों में रखना निरर्थक होगा। यदि घरस्तू के राजतन्त्र तथा कुलीनतन्त्र के वर्गीकरण को उचित मान भी लिया जाय, जिसके अनुसार शासन-सत्ता ही नहीं, प्रत्युत प्रभुत्व एक और अनेक व्यक्तियों में निहित होता है तो भी यह वर्गीकरण आज के युग में तनिक भी व्यावहारिक मूल्य का नहीं होगा क्योंकि ऐसा कोई सम्बन्ध राज्य नहीं है जिसमें प्रभुत्व एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों में निहित हो। इस प्रकार ब्रिटिश को एकात्म्य (Monarchy) कहना सर्वथा असंगत होगा क्योंकि इससे उस राज्य प्रपञ्च उसके शासन के रूप का सामाजिक लक्षण बिल्कुल प्रकट नहीं होता। इस प्रकार ब्रिटिश उन्नीसवीं शताब्दी में पहुँच जायगा जिसमें जारसाहो रुस तथा टर्की के साम्राज्य और अन्य राज्य थे जिनमें और ब्रिटिश में कोई समानता नहीं थी। इसी तरह यद्यपि ब्रिटिश और अमेरिका के संयुक्त राष्ट्र शासन में प्रजातन्त्रीय गणतन्त्र हैं, तो भी वे चलन-प्रचलन वर्गों में पड़ जायेंगे।

### देवाधिराज्य

पूर्वकालीन अनेक विद्वानों ने अपने वर्गीकरण में देवाधिराज्य (Theocracy) को भी स्थान दिया है जिसमें प्रभु व ईश्वर में या किसी अन्य अलौकिक व्यक्ति प्रपञ्च या महान् धारणा में निहित होता है। जर्मन लेखकों ने देवाधिराज्य दो प्रकार के माने हैं—

१. यह बॉन मोहल की समीक्षा है। बर्गस (Political Science and Constitutional Law, p. 72) घरस्तू के वर्गीकरण के सिद्धान्त को, जहाँ तक उसमें राज्यों के (किन्तु सरकारों के नहीं) वर्गीकरण के लिए आधार मिलता है, उपयुक्त और तार्किक मानता है परन्तु उसने एकात्म्य तथा जनतन्त्र राज्यों को एक, अथवा अथवा बहुव्यक्ति व्यक्तियों का राज्य नहीं (जैसा घरस्तू में माना है) बल्कि उनका प्रभुत्व माना है। घरस्तू के वर्गीकरण की यह प्रालोचना कि वह केवल मर्यादात्मक है, वर्गों की उचित नहीं मान्य होनी क्योंकि-सत्ता से यह मान्य हो जाता है, कि जनता में चेतना किस मोमा तक जागृत हो चुकी है। उन प्रादमियों की संख्या में जिनमें राजनैतिक चेतना है और जो इसी कारण शासन में भाग लेते हैं, उसका सेन्द्रिय लक्षण प्रकट होता है। फेरली भी इस बात में सहमत है कि एकात्म्य और कुलीनतन्त्र तथा कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र के भेद परिमाणात्मक होते हुए भी गुणात्मक हैं क्योंकि जो अलौकिक व्यक्ति शासन करते थे, वे यूनानियों की दृष्टि में सर्वोत्तम थे। वे मर्यादा में बंधे थे, यह बात केवल प्राकृतिक थी।

२. 'Introduction to Political Science', p. 46



एक विशुद्ध और दूसरा द्वैध (Dualistic) या सीमित। विशुद्ध देवाधिराज्य में अलौकिक व्यक्ति, जिसमें प्रभुत्व निहित है, बिना किसी मानवीय माध्यम के प्रत्यक्ष रूप में शासन करता है, अर्थात् शासक या राजा स्वयं ईश्वर ही माना जाता था। सीमित या द्वैध देवाधिराज्य में सीधे ईश्वर का शासन नहीं होता था बल्कि मानव ईश्वर के प्रतिनिधि के रूप में राजा होता था; वह ईश्वरीय इच्छा की व्याख्या करता था जो उसके सामने दिव्य रीति से प्रकट होती थी, अतः वह देवी और पुनीत माना जाता था। यह भावना दीर्घ काल तक सब देशों में परिव्याप्त थी जिसके अनुसार राज्यत्व ईश्वर की अनुकम्पा से प्राप्त तथा राज्यारोहण उत्सव एक पुनीत धार्मिक कृत्य समझा जाता था।

प्लुटार्क ने विशुद्ध देवाधिराज्यों के जो उदाहरण दिए हैं, वे इथियोपिया (जिसे अथोसीनिया भी कहते हैं), प्राचीन मिस्र, ईरान तथा यूरेशिया के राज्य हैं। बर्न माहल ने इनमें प्राचीन मेसिको और पैरू भी जोड़ दिये हैं।<sup>१</sup> मध्ययुगीन अधिकांश मुस्लिम राज्य भी ऐसे ही राज्य थे। पैगम्बर मुहम्मद अपने को ईश्वर (अल्लाह) का प्रतिनिधि मानता था और कुरान में उन कानूनों तथा धार्मिक नियमों का विधान है जिनके अनुसार शासन होना चाहिए। खलीफा मस्राट और धर्माचार्य दोनों ही या और धार्मिक तथा सांसारिक विषयों में स्पष्ट भेद नहीं था। ट्रीट्स्के ने फीनीशिया को छोड़कर समस्त शक्तिशाली पूर्वीय राज्यों को देवाधिराज्य कहा है और तिब्बत को उसका एक बाद का नमूना बतलाया। उसने तुर्की साम्राज्य तथा रोम के पोप-राज्य को भी ऐसा ही राज्य माना है। योरोप के बृहत्तर राज्यों में भी अब तक देवाधिराज्यों में कुछ लक्षण मौजूद थे और जैसा कि सर्वविदित है, उत्तरी अमेरिका की प्राचीन जातियों के राज्यों का आधार धार्मिक था।

यह सिद्ध करना सरल है कि अनेक प्राधुनिक राज्यों की नींव धर्म (चर्च) में है। मध्य युग में राज्य का आधार धर्म था। फ्रिंगिस ने कहा है कि 'चर्च' एक राज्य नहीं, एकमात्र राज्य था। राज्य का जैसा भी अस्तित्व था, वह चर्च का केवल पुलिस विभाग था। 'चर्च' ने रोम सम्राटों से निरपेक्ष और सार्वभौम अधिकार-सीमा के निदान्त को प्राप्त कर उसे सर्वशक्तिमत्ता का रूप दे दिया जो चर्च के प्रधान 'पोप' में प्रतिष्ठित थी। 'चर्च' राज्य का एक प्रबल प्रतिद्वन्दी था, वास्तव में जिस दुनिया में हम रहते हैं, उसकी रचना विभिन्न विरोधी मतों एवं धर्मों के, धर्माचार्यों तथा जनता के, केथोलिकों और प्रोटेस्टेन्टों के, सूयर-पन्थियों तथा काल्विन-पन्थियों के परस्पर संघर्ष के परिणामस्वरूप हुई है।<sup>२</sup> मध्य युग की समाप्ति पर ही विशुद्ध लौकिक (धर्मनिरपेक्ष) राज्य (Secular State) का आविर्भाव संकलतापूर्वक हो सका। बड़े लम्बे समय तक राज्य तथा 'चर्च' के बीच समझौता राज्य का मुख्य आधार रहा। इंग्लैण्ड में तो सीसी के मतानुसार रानी ऐन के शासनकाल तक चर्च ही एक धर्म में इंग्लैण्ड का राज्य था। बहुत वर्षों तक चर्च नागरिक शासन-प्रबन्ध का संचालन करता रहा, उसने राज्य के अनेक कार्यों पर अपना एकाधिकार स्थापित कर लिया

१. इस सम्बन्ध में और भी देखिये, Willoughby, 'Nature of the State', pp. 42-53; Woolsey, 'Political Science', Vol. I, pp. 196-198; 497-500; Trietschke, 'Political', Vol. II, Ch. 14,
२. 'From Gerson to Grotius' (1907), pp. 4-6.

या और अनेक धार्मिक कार्यों के सम्पादन में पादरियों को राज-कार्यचारियों के समान ही सत्ता थी। समय के परिवर्तन के साथ राज्य अधिकाधिक धर्मनिरपेक्ष होता गया, धर्म के प्रभाव से मुक्त होना गया और अन्त में वह धर्म से सर्वथा स्वतन्त्र हो गया।<sup>१</sup>

एक सुप्रसिद्ध लेखक का कथन है कि देवाधिराज तथा निरंकुश राज्यों का राज्य के ऐतिहासिक विकास में अपना विशिष्ट स्थान है और राजनीतिक मध्यता के निर्माण में उनका कार्य भी अन्य संस्थाओं से कम महत्व का नहीं है। हमने अभी तक उनका परित्याग नहीं किया है। उनकी हमें वहाँ अब भी आवश्यकता पड़ती है, जहाँ और जब कभी जनता को बर्बर स्थिति में उभार कर सम्प्रता के निम्नतर स्तर पर ला बिठाना होता है।<sup>२</sup> कानूनी दृष्टि में देवाधिराज्य राज्य का कोई पृथक् रूप नहीं है, प्रत्युत एकतन्त्र प्रणवा कुलीनतन्त्र का ही रूप है।<sup>३</sup> इस राज्य में प्रमुख चाहे ईश्वर में प्रणवा किसी धार्मिक शक्ति में निहित हो, सत्य तो यह है कि जो कोई, चाहे वह पैगम्बर हो या धर्माचार्य, इस धार्मिक मत्ता को इच्छा की व्याख्या करता है और जनता को आदेश एवं निर्देश देकर उनका पालन करवाता है, वही अहाँ तक राज्य-विज्ञान प्रणवा वैधानिक कानून से सम्बन्ध है, कानूनी प्रभुत्वाधिकारी है। ईश्वर को मत्ता का आदि श्रोत या सामक भले ही माना जाय परन्तु उसके आदेशों एवं नियमों की व्याख्या तथा उनका पालन भी मानव-माध्यम के द्वारा ही होगा। जो दृष्ट्या ईश्वर की मानी जाती है, वह अन्त में किसी मानव या मानव-समुदाय की ही होगी। वास्तव में देवाधिराज्य राज्य का एक भेद नहीं है, बरन् सामन का एक रूप है। अतः राज्य के भेदों के विवेचन में इसे कोई स्थान नहीं मिल सकता।

## (२) आधुनिक वर्गीकरण

वेज (Waltz) तथा दूसरों के वर्गीकरण

राज्यों के वर्गीकरण में अनेक प्रयत्न किये गये हैं और उन सब पर यहाँ विचार करने में कोई लाभ नहीं दिखाई देता। अतः यहाँ राज्य-विज्ञान के कुछ प्रसिद्ध विद्वानों के वर्गीकरण पर ही विचार करना उचित होगा। जर्मन विद्वान् वेज ने राज्यों को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया है—गणतन्त्र, देवाधिराज्य, राजतन्त्र (Kingdom), एकात्मक राज्य, मधुत राज्य (Composite), सघ-राज्य या राज्य-मण्डल (Confederations)। यह वर्गीकरण भी राज्य-विज्ञान की कमीटी पर सही नहीं उतरेगा। देवाधिराज्य, जैसा अभी कह चुके हैं, राज्य का भेद नहीं, शासन का एक रूप है। यदि उसे राज्य का भेद भी माना जाय तो हम उसे एकतन्त्र (Monarchy) का केवल एक विशेष रूप मान सकते हैं, राज्य का एक असंग वर्ग नहीं। इस वर्गीकरण में कुछ राज्य कई वर्गों के अन्तर्गम आ जाते हैं, जैसे राजतन्त्र एकात्मक या सघात्मक

१. तुलना कीजिय, Seeley, 'Introduction to Political Science', Lect. II.

२. Burgess, 'Political Science and Constitutional Law,' Vol. I, pp. 60-61.

३. स्पुट्ज़र कहता है कि देवाधिराज्य एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र, जनतन्त्र किसी का भी रूप नहीं है, परन्तु वह मूल्य ही वर्ग का है जो आइडियोक्रेसी (Ideocracy) कहलाता है, देवाधिराज्य में वास्तविक सामक धार्मिक प्राणी होते हैं, मानव नहीं। स्पुट्ज़र ने देवाधिराज को एकतन्त्र तथा गणतन्त्र के साथ ही राज्य का एक मूल्य भेद माना है।

या संयुक्त हो सकता है। राज्य एक इकाई है; इसलिये समस्त राज्य एक धर्म न एकात्मक हैं। दूसरे धर्म में यह कहा जा सकता है कि एकात्मक शब्द का प्रयोग केवल शासन के रूप के सम्बन्ध में हो सकता है, राज्य के सम्बन्ध में नहीं। 'संघीय' शब्द के सम्बन्ध में भी ऐसा ही कहा जा सकता है। यदि इसके आन्विक धर्म पर विचार किया जाय तो 'संघीय राज्य' हो ही नहीं सकता। 'संघीय' शब्द से 'विभाजन' की भावना व्यक्त होती है जो राज्य की एकता की भावना के प्रतिकूल है। इसके विपरीत शासन संगठन में संघीय हो सकता है। 'राज्य-मण्डल' (Confederation) राज्य नहीं, वरन् राज्यों के संघ (Leagues) हैं। गेरोज (Garics) ने राज्यों का जो वर्गीकरण किया है—एकात्मक (Unitary) और संयुक्त (Composite) जिसमें वास्तविक संयोग (Real Unions), संघ तथा राज्य मण्डल शामिल हैं—उसमें भी वही दोष है।

अन्तर्राष्ट्रीय विधान के एक सुप्रसिद्ध फौज बिद्वान् ने राज्यों को दो सामान्य समूहों में विभाजित किया है—एकाकी राज्य (Single State) और संयुक्त राज्य (United State)। प्रथम समूह के अन्तर्गत उसने वैयक्तिक संयोग, प्रतीति के राज्य जिनका शासक एक ही व्यक्ति हो (Personal Unions), वास्तविक संयोग (Real Unions) और समाविष्ट संयोग (Incorporated Unions) को सम्मिलित किया है तथा दूसरे समूह के अन्तर्गत सब राज्य (Federal States) तथा 'राज्य-मण्डल' रने हैं। यह बात प्रत्यन्त सन्देहास्पद है कि जिन राज्यों का शासक एक ही व्यक्ति हो वे वास्तव में एक राज्य माने जा सकें, वास्तव में राज्य-मण्डल (Confederation) निश्चय रूप से राज्य नहीं माना जा सकता और न राज्य को, जैसा अभी बतला चुके हैं, 'संघीय' ही कहा जा सकता है।

### वॉन मोहल का वर्गीकरण

सुप्रसिद्ध जर्मन लेखक वॉन मोहल ने अपनी उन्नीसवीं सदी के मध्य में लिखी गयी पुस्तक, 'Encyclopedia of the Political Sciences' में राज्यों के वर्गीकरण का मविन्तार एवं विस्तृत विवेचन किया है, यद्यपि इस सम्बन्ध में उसने भी किसी एक मिद्धान्त या कसौटी को नहीं माना। उसका वर्गीकरण निम्न प्रकार है—प्रथम, कुलपतितन्त्र (Patriarchal) राज्य, द्वितीय, देवाधिराज्य (Theocracy) या ऐसे राज्य जिनका कोई धार्मिक उद्देश्य हो और जो किसी भौतिक सत्ता के निर्देशन में हो; तृतीय, पैरुक् (Pairnomial) राज्य, चतुर्थ, प्राचीन (Classic or antique) राज्य; पंचम, कानूनी (Legal) राज्य या ऐसे राज्य जिनका कार्य-क्षेत्र कानून द्वारा निर्धारित होता है और जिनके काम भी कानून के अनुसार होते हैं; षष्ठ, स्वैच्छाचारी (Despotic) राज्य अर्थात् वे राज्य जिनका शासन बिना कानून के होता है। मोहल ने सैनिक प्रयोग (Military Vassal) राज्य को भी एक राज्य माना है। प्राचीन राज्यों (Classic States) को उसने तीन प्रकार माना है—एकतन्त्र, कुलीतन्त्र या मन्त्रतन्त्र और जनतन्त्र। यह वर्गीकरण भी किसी एक तार्किक या वैज्ञानिक आधार पर नहीं है। इनमें से कुछ नाम तो प्राचुरिक राज्यों को दिये ही नहीं जा सकते और कुछ रूप ऐसे हैं जो एक ही वर्ग में रखे जा सकते हैं। कुलपतितन्त्र राज्य साम हो एकतन्त्र होजा है; इसी प्रकार देवाधिराज्य, स्वैच्छाचारी राज्य और पैरुक् राज्य भी एकतन्त्र होते हैं। विद्युद कानूनी धर्म में सब राज्य स्वैच्छाचारी होते हैं और सभी राज्य, जैसा ऊपर कहा जा चुका है, कानूनी राज्य हैं क्योंकि वे कानूनों के स्तोट हैं और कानून के अनुसार शासन करते हैं। राज्यों को प्राचीन राज्यों के वर्ग में रखना ऐसा ही होगा जैसे राज्यों को 'प्रादेशिक राज्य', 'मानवीय राज्य', 'मध्य-

युगीन राज्य' अथवा 'प्राधुनिक राज्यों' के वर्गों में रखना। ये नाम राज्य-विज्ञान की परिभाषा में समुचित स्थान नहीं पा सकते, हाँ, साहित्य अथवा इतिहास की परिभाषा में स्थान पा सकते हैं। अतः इस वर्गीकरण का कोई वैज्ञानिक अथवा व्यावहारिक मूल्य नहीं है। मोहल में राज्यों का वर्गीकरण यदि प्राचीन, मध्ययुगीन और प्राधुनिक राज्यों में किया होता तो वह अधिक उपयुक्त होता, यद्यपि वह भी ऐतिहासिक होता, वैज्ञानिक नहीं।

### प्लुटर्कस का वर्गीकरण

सुप्रसिद्ध जर्मन-मूल्यम राजनीतिक विद्वान् प्लुटर्कस ने अपने पुस्तक 'Theory of the State' में अस्तू के वर्गीकरण के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण किया है परन्तु उसने एकतन्त्र, अल्पतन्त्र तथा जनतन्त्र के अतिरिक्त देवाधिराज (Theocracy) को भी राज्य का एक भेद माना है जिसके विकृत रूप को उसने आइडिओक्रैसी (Ideocracy) का नाम दिया है। इन आधारभूत भेदों के अतिरिक्त उसने एक दूसरे प्रकार से भी राज्यों का वर्गीकरण किया है—स्वतन्त्र, अर्द्ध-स्वतन्त्र तथा परतन्त्र। उसके मन में देवाधिराज्य परतन्त्र राज्य में परिणत हो जाने हैं, अल्पतन्त्र अर्द्ध-स्वतन्त्र राज्य हो जाते हैं और जनतन्त्र स्वभावतः स्वाधीन राज्य होते हैं यद्यपि वे स्वेच्छा-चारी या अधिनायकतन्त्र भी हो जा सकते हैं।<sup>१</sup> इसके बाद उसने राज्यों को निम्न प्रकार वर्गीकरण करके एक तरह से भ्रम पैदा कर दिया है, सम्म एकतन्त्र, कल्पित-तन्त्र राज्य, सामन्तशाही एकतन्त्र, सैनिक और कानूनी (judicial) राज्य, निरपेक्ष, सीमित तथा वैधानिक एकतन्त्र, समुक्त राज्य आदि।

प्लुटर्कस के वर्गीकरण में भी वे ही दोष हैं, जो हमने अन्ध शब्दों के वर्गीकरण में दिते हैं। यह ध्वजज्ञानिक तो है ही, साथ ही उसने राज्य तथा शासन के भेद को नहीं माना। उसके बनाए हुए कुछ राज्य तो ऐसे हैं जो वास्तव में राज्य हैं ही नहीं, जैसे उसने एक राज्य बतलाया है (Zusammengesetztesstaatsform) जो एक संयुक्त (Composite) राज्य है जिसमें प्रमुख मध्य और उसके विधायक वर्गों में विभाजित होता है। इसके उदाहरण ऐसे राज्य हैं जिनके अधीनविदेश या कर देने वाले अधीन प्रदेश हैं, वैयक्तिक संयोग राज्य-मण्डल और मध्य। परन्तु एक अधीनविदेश राज्य नहीं होता और न कई अधीनविदेश वाला राज्य ही एक संयुक्त राज्य होता है। यही बात एक ही व्यक्ति द्वारा शासित राज्यों व संयोग अथवा राज्य मण्डल व विषय में कही जा सकती है। ये दोनों राज्य नहीं बल्कि राज्यों के समुदाय हैं। इनके विपरीत मध्य एक राज्य है, परन्तु संयुक्त राज्य राज्य नहीं होता। संयोग के विशिष्ट लक्षणों का तथा उसके शासन व रूप का वर्णन करने के लिए मध्य शब्द का प्रयोग बिल्कुल उचित है, परन्तु उसका प्रयोग राज्य के लिए नहीं हो सकता क्योंकि राज्य संयोग नहीं हो सकता। यह विरोधाभास है, जैसा हम ऊपर बतला आये हैं।

### जेलिनेक का वर्गीकरण

हीडलबर्ग विश्वविद्यालय के प्रो० जॉर्ज जेलिनेक ने, जो प्राधुनिक युग के सबसे महान् राज्य-वैज्ञानिकों में गिना जाता है, अपने पूर्वकालीन लेखकों के राज्य-वर्गीकरण की बड़ी सूक्ष्म जाँच करने के बाद उन्हें सर्वथा ध्वजज्ञानिक, भ्रमपूर्ण, भ्रमोत्पादक और मूल्यहीन ठहराया है। उसने कहा है कि उनमें से अधिकांश वर्गीकरण तो ऐसे हैं

जो किसी समुचित कानूनी सिद्धान्त या कानूनी पर स्थिर नहीं है जिनसे हम एक राज्य को दूसरे से भिन्न बतला सकें। उसका निष्कर्ष यह था कि वर्गीकरण का केवल एक ही ऐसा सिद्धान्त हो सकता है, अर्थात् वह रीति या प्रणाली जिसके द्वारा राज्य की इच्छा का निर्माण और अभिव्यक्ति होती हो। उसने बतलाया कि घरस्तू ने शासन के रूपों के वर्गीकरण के लिए इसी कसौटी को अपनाया था। परन्तु जेलिनेक ने घरस्तू द्वारा प्रतिपादित राज्य के तीन रूपों—एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र को स्वीकार नहीं किया। उसने कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र को राज्य के दो वृथक् रूप नहीं माने; उसके अनुसार वह गणतन्त्र के ही विशिष्ट रूप हैं। अतः उसने सबसे सरल वर्गीकरण इस प्रकार किया—एकतन्त्र (Monarchy) और गणतन्त्र (Republic)। उसने एकतन्त्र राज्य को परिभाषा इस प्रकार की है। वह राज्य जिसका नियमन या पथदर्शन एक भौतिक इच्छा द्वारा होता हो, ऐसी इच्छा जो कानूनी दृष्टि में सर्वश्रेष्ठ और सर्वोच्च हो और जो किसी दूसरी इच्छा से अनुत्पन्न न हो। संक्षेप में एकतन्त्र राज्य वह है जिसमें प्रभुत्व एक व्यक्ति में निहित होता है। उसके अनुसार यह आवश्यक नहीं है कि शासक या राजा की सत्ता मौलिक हो या ऐसी जो किसी से प्राप्त न की गई हो और जो उसके पास स्वयं अपने अधिकार से हो। यह निजी कानून (Private Law) की भावना है जो प्रभुत्व को संपत्ति का अधिकार मानती है, शासन करने का अधिकार नहीं। वह प्रभुत्व और शासन सत्ता को एक ही मानती है। इसे हम सभी स्वीकार कर सकते हैं जब हम राज्य को देवाधिराज्य या पैंतूक राज्य मानें। जेलिनेक ने यह स्वीकार किया है कि एकतन्त्र सामंत्विकता अथवा आचरण में अनेक प्रकार के हो सकते हैं; देवाधिराज्य जिसमें राजा को ईश्वर या ईश्वर का प्रतिनिधि माना जाता है (देवाधिराज्य की कल्पना), वह राज्य का स्वामी हो सकता है (पैंतूक राज्य की कल्पना) या वह राज्य का एक अंग, सदस्य अथवा प्रतिनिधि हो सकता है। एकतन्त्र परम्परागत हो सकते हैं और नियोजित भी। वे अन्योनित अथवा सीमित भी हो सकते हैं। परन्तु चाहे उनमें कितने ही भेद हो, एक बात उनमें सामान्य है और वह है एक व्यक्ति का प्रभुत्व।

दूसरी ओर गणतन्त्र में एकतन्त्र से भिन्नता इस बात में है कि उनमें प्रभुत्व एक व्यक्ति में नहीं, एक छोटे या बड़े समुदाय में निहित होता है। इस समुदाय का एक 'सरल कानूनी' अस्तित्व होता है, जो उन व्यक्तियों के व्यक्तित्व से भिन्न होता है, जो राज्य में निवास करते हैं और इसी प्रकार जिसकी इच्छा उन व्यक्तियों की इच्छा से भिन्न होती है। गणतन्त्र के अनेक भेद हैं परन्तु कानूनी दृष्टि से वह भेद केवल संख्यात्मक है, गुणात्मक नहीं। सामाजिक अथवा राज्यविज्ञान की दृष्टि से अल्पसंख्यक व्यक्तियों की अभिव्यक्त इच्छा द्वारा नियमित तथा बहुसंख्यक जनता की अभिव्यक्त इच्छा द्वारा नियमित राज्य में बड़ा अन्तर हो सकता है, परन्तु कानूनी दृष्टि से इन दोनों में कुछ भी अन्तर नहीं है। इस प्रकार जिन राज्यों में प्रभुत्व एक से अधिक व्यक्तियों में निहित होता है, वे सब कानूनी दृष्टि से एकतन्त्र से भिन्न गणतन्त्र के अन्तर्गत आ जाते हैं, चाहे वे कुलीनतन्त्र धर्मिकतन्त्र, अल्पतन्त्र तथा प्रजातन्त्र या और कुछ हो। एकतन्त्र के समान गणतन्त्र भी अनेक प्रकार के हो सकते हैं—जनतन्त्रीय, कुलीनतन्त्रीय और अल्पतन्त्रीय। प्रजातान्त्रिक गणतन्त्र (Democratic Republic) प्रत्यक्ष अथवा प्रतिनिध्यात्मक हो सकते हैं। वे प्राचीन अथवा आधुनिक प्रकार के भी हो सकते हैं। परन्तु उनमें भेद चाहे जो कुछ भी हो, उनमें यह एक बात

सामान्य है कि उनकी इच्छाओं की अभिव्यक्ति एक व्यक्ति द्वारा नहीं, एक व्यक्ति-समूह द्वारा होती है।

### बर्गेस का वर्गीकरण

बर्गेस नामक सुप्रसिद्ध विद्वान् ने वैज्ञानिक ढंग से राज्यों के वर्गीकरण का प्रयत्न मन् १८८६ में प्रकाशित अपनी पुस्तक, Political Science and Constitutional Law में किया। उसने यह निष्कर्ष निकाला है कि भरस्तु ने शासनो का जो वर्गीकरण किया है, उसे ही राज्यों के वर्गीकरण में लागू किया जाय तो ठीक होगा, और इन तीनों—एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र—को मिलाकर भयदा और बहुत से राज्यों के मेल से राज्य के नये रूप नहीं बन सकते। बर्गेस ने एकतन्त्र उस राज्य को बतलाया जिसमें प्रभुत्व एक व्यक्ति में निहित हो, कुलीनतन्त्र में अल्पमत का प्रभुत्व रहता है और जनतन्त्र में बहुमत का प्रभुत्व होता है। अन्य मेलकों ने राज्य के जिन अन्य रूपों का वर्णन किया है, वे राज्य के रूप नहीं, शासन के रूप हैं, अथवा राज्यों के समुदाय हैं, स्वयं राज्य नहीं।

### जेलिनेक तथा बर्गेस के वर्गीकरणों का मूल्यांकन

जेलिनेक तथा बर्गेस ने राज्यों का जो वर्गीकरण किया है, उसका सबसे बड़ा गुण मरलता है। उनका वर्गीकरण तार्किक और वैज्ञानिक है; उन्होंने एक कानूनी सिद्धान्त के आधार पर राज्यों में भेद स्थापित किया है। परन्तु इस पर भी उनका वर्गीकरण सर्वदा निर्दोष या सन्तोषप्रद नहीं है, और न वह उन भापसियों से ही मुक्त है जो उन्होंने अन्य वर्गीकरणों पर की हैं। उनकी कमोटी अधिकतर सख्यात्मक है, सिद्धान्त की नहीं। ऐसे राज्य में जिसमें प्रभुत्व नाम मात्र का बहुमत में निहित हो और एक ऐसे राज्य में जिसमें प्रभुत्व एक बड़े अल्पमत में हो भेद नाम मात्र का हो होगा। ऐसी दशा में कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र में भेद बहुत कम हो जाता है और इन दोनों को अलग-अलग वर्गों में नहीं रखा जा सकता। इसीलिये जेलिनेक ने कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र को एक ही श्रेणी में रखकर और उन्हें एक ही वस्तु के दो भिन्न रूप मानकर उचिन हो किया है।

### उपसंहार

मरय तो यह है कि ऐसा कोई एक कानूनी सिद्धान्त या कसौटी नहीं है, जिनके आधार पर राज्यों का वर्गीकरण किया जा सके। जेलिनेक तथा बर्गेस ने जिन सिद्धान्त को प्रहण किया है, वह वैज्ञानिक और तार्किक है परन्तु उसके आधार पर उन्होंने जो वर्गीकरण किया है, वह सन्तोषप्रद नहीं कहा जा सकता। ऐसा विश्वास किया जाता है कि राज्यों की विभिन्न प्रकृति के कारण उनमें भेद स्थापित करने तथा उनका वर्गीकरण करने का प्रयत्न बुरा है और उसके जो परिणाम निकलते हैं, उनका न कोई वैज्ञानिक मूल्य है और न व्यावहारिक उपयोगिता हो। इसके विपरीत शासनो में भेद किया जा सकता है और उनका वर्गीकरण भी हो सकता है और कानून विचारद या राज्य-वैज्ञानिक के लिए उनका ही वर्गीकरण करना लाभप्रद हो सकता है (अध्याय १३ देखिए)।

### (३) आशिक-प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य

#### आशिक-प्रभुत्व-सम्पन्न राज्यों के भेद

अन्तर्राष्ट्रीय विधान के अनेक लेखकों ने ऐसे राजनीतिक संगठनों को भी राज्य

माना है जो पूर्ण स्वतन्त्र नहीं है और जो आन्तरिक तथा बाह्य विषयों में स्वतन्त्रता का उपभोग नहीं करते।<sup>१</sup> ऐसे राज्यों को कभी-कभी अर्द्ध-प्रभुत्वसम्पन्न राज्य और कभी-कभी आंशिक प्रभुत्वसम्पन्न कहा जाता है। दूसरे राज्यों के नियन्त्रण में होते हुए भी कुछ सीमा तक ये राज्य आन्तरिक शासन के सम्बन्ध में स्वराज्य के अधिकारों का भोग करते हैं और अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्त में भी उन्हें सीमित व्यक्तित्व प्राप्त होता है। ऐसे राज्यों के उदाहरण हैं—(१) संध राज्य के सदस्य, (२) अधीन राज्य, (३) संरक्षित राज्य और (४) राष्ट्रसंघ के शासनादेश (League of Nations Mandates) के अधीन राज्य। कई मसूके इस सूची में तटस्थ बनाये गये राज्यों को भी सम्मिलित करते हैं। आंशिक प्रभुत्वसम्पन्न राज्य तथा उनके ऊपर नियन्त्रण रखने वाले राज्य के पारस्परिक सम्बन्ध भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं और इस कारण प्रत्येक वर्ग के समस्त राज्यों का वर्णन कर सकने के लिए कोई सामान्य नियम बनाना असम्भव है।

**संध-राज्यों के सदस्य-राज्य**

संध-राज्यों के सदस्य-राज्यों के सम्बन्ध में प्रभुत्व-सम्बन्धी अध्याय (घाठनी) विवेचन करते समय विचार किया जा चुका है। वहाँ कहा गया था कि यद्यपि रिवाज के अनुसार उन्हें 'राज्य' माना जाता है, परन्तु विशुद्ध वैज्ञानिक दृष्टि से उन्हें कुछ प्रभुत्वसम्पन्न और कुछ प्रभुत्वहीन मानना अनुचित है क्योंकि प्रभुत्व एक इकाई है; उसका विभाजन उसका नाश किये बिना सम्भव नहीं। उस अध्याय में यह स्वीकार किया गया था कि संध के अन्तर्गत राज्य प्रभुत्वहीन हैं और उनमें तथा संध में जिस वस्तु का विभाजन किया जाता है, वह प्रभुत्व नहीं, शासनसत्ता है। वह सत्य है कि संध के सदस्य-राज्यों को अपने राजदूत यदि दूसरे देशों में भेजने का सीमित अधिकार कभी-कभी दिया गया है (जैसे सन् १८७१-१९१९ तक के जर्मन साम्राज्य के सदस्यों को) परन्तु यह प्रभुत्व नहीं था। यह अधिकार शासन-विधान द्वारा प्राप्त हुआ था और उसके द्वारा यह छीना भी जा सकता था।

### अधीन राज्य

आंशिक प्रभुत्वसम्पन्न राज्यों के दूसरे वर्ग में अधीन राज्य आते हैं जो किसी दूसरे राज्य की अधीनता में रहते हैं। हाल नामक विद्वान् का मत है कि ये राज्य के ऐसे प्रदेश हैं जिनकी क्रमिक विघटन की प्रतिक्रिया में अधिपति प्रभु की कृपा में स्वतन्त्रता के कुछ अधिकार मिल गये हैं, जैसे व्यापारिक समझौते करना या दूसरे देशों के राजदूतों को अपने प्रतिनिधि की हैसियत से काम करने का अधिकार देना।<sup>२</sup> वे जिस प्रधान (Paramount) राज्य के अधीन होते हैं, उसे अधिपति (Suzerain) कहते हैं और इन दोनों राज्यों का सम्बन्ध आधिपत्य (Suzerainty) का है और यह भ्रम-भ्रमण राज्यों में भ्रमण-भ्रमण होता है। साधारणतया अधीन राज्य की वही अधिकार प्राप्त होते हैं जो अधिपति ने प्रदान कर देता है। उसकी अन्तर्राष्ट्रीय क्षमता सीमित होती है परन्तु अधिकार में उसकी वैदेशिक नीति का नियमन तो अधिपति के

१. Oppenheim (International Law, Vol. I, p. 161). अधीन और संरक्षित राज्यों को अर्द्ध-प्रभुत्वसम्पन्न और संध के सदस्य-राज्यों को आंशिक-प्रभुत्वसम्पन्न राज्य कहता है। यह केवल बात की खाल खींचना है।

२. 'International Law' (3d. Ed.), p. 31.

हाथ में हो होता है। यह अधीन राज्य सामान्यतया अपने आन्तरिक मामलों में विदेशी नियन्त्रण से मुक्त होता है। उसके वंदेशिक मामलों में अधिपति को कार्य प्रारम्भ करने (Initiation) का पूर्ण या आंशिक अधिकार हो सकता है या केवल उसके कामों को रद्द करने का निषेधात्मक अधिकार हो सकता है।

इसलेरिया, मिस्र, रूमानिया, सर्बिया और मोण्टेनिग्रो अधीन राज्यों के उदाहरण हैं। ये प्रांटोमन साम्राज्य के आधिपत्य में थे, परन्तु अन्त में इन सबने स्वाधीनता प्राप्त कर ली। सन् १८८४ से सन् १९०१ तक ग्रेट ब्रिटेन के आधिपत्य में दक्षिणी अफ्रीकन रिपब्लिक एक दूसरा उदाहरण है। राजकन ऐसे कोई उदाहरण नहीं मिलते। ये राजनीतिक सम्बन्ध साधारण तथा अल्पकालीन थे क्योंकि सत्कार के राजनीतिक विकास के साथ इनका अन्त होना अवश्यम्भावी था। टर्की के अधीन राज्य विद्रोह करके स्वतन्त्र हो गये, दूसरी प्रकार के अधीन राज्य, जैसे दक्षिणी अफ्रीकन रिपब्लिक अधिपति द्वारा विजय करने और अपने राज्य में शामिल करने के फलस्वरूप समाप्त हो गये।

### संरक्षित राज्य

एक विद्वान् ने अनुसार संरक्षित राज्य (Protected State) की परिभाषा निम्न प्रकार है—'अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि से संरक्षित राज्य वह है, जो अपनी दुर्बलता के कारण, कुछ शक्तों के साथ या तो स्वयं किसी दूसरे राज्य के अधीन हो गया हो अथवा उसमें हिस्सा रखने वाले राज्यों के परस्पर समझौते के फलस्वरूप किसी दूसरे राज्य के अधीन कर दिया गया हो।' संरक्षण उसी समय स्थापित होता है जब कोई दुर्बल राष्ट्र अपने को किसी सबल राज्य की संरक्षता में सौंप देता है। अधीन राज्य की अधिपति अपनी ओर से अधिकार एक सत्ता प्रदान करता है; परन्तु संरक्षित राज्य के अधिकार अवशिष्ट अधिकार होते हैं, प्रदत्त नहीं। अतः अन्तर्राष्ट्रीय विधान की दृष्टि में ऐसे राज्य का व्यक्तिव होता है। अधीन और अधिपति राज्यों के सम्बन्धों की तरह संरक्षक राज्य तथा संरक्षित राज्य के पारस्परिक सम्बन्ध भी विभिन्न परिस्थितियों पर निर्भर रहते हैं। अधिकांश मामलों में संरक्षित राज्य संरक्षक राज्य की अपने अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों तथा कभी-कभी आन्तरिक शासन-प्रबन्ध के कुछ अधिकार, जैसे सेना, न्याय तथा कुछ कर लगाने के अधिकार सौंप देता है। यदि संधि द्वारा कोई दूसरी व्यवस्था न की गयी हो तो अन्य मामलों में संरक्षित राज्य स्वतन्त्र होता है—उसका अपना शासन-विधान होता है, अपने नागरिक होते हैं, अपने कानून और अपना शासन होता है। जो संधियाँ संरक्षक राज्य तथा दूसरे राज्यों के बीच होती हैं, वे संरक्षित राज्यों पर बाध्य नहीं होती और यदि संरक्षक राज्य तथा दूसरे किसी राज्य के बीच युद्ध टल जाय तो यह आवश्यक नहीं कि संरक्षित राज्य भी संरक्षक राज्य की ओर से युद्ध में सम्मिलित हो।

### वर्तमान संरक्षित राज्य

कानूनी धर्म में वर्तमान समय में केवल एक ही संरक्षित राज्य है—वह है पिरेनीज की घाटी में अन्दोरा (Andorra) नाम का एक छोटा-सा गणतन्त्र जो फ्रांस तथा स्पेन के संयुक्त संरक्षण में है। इसका क्षेत्रफल १६१ वर्गमील तथा जनसंख्या ५,००० है। मोनाको का प्रदेश भी संरक्षित राज्य है। यह फ्रांस के संरक्षण में है। इसका क्षेत्रफल ८ वर्गमील और जनसंख्या २३,००० है। १७ जुलाई सन् १९१८ की संधि के अनुसार स्पेन ने इस राज्य के प्रभुत्व तथा स्वाधीनता की गारण्टी दी। इस



संधि द्वारा मोनाको की सरकार ने यह स्वीकार कर लिया कि वह अपने शासनाधिकारों का प्रयोग फ्रांस के मैनिक, धार्मिक, नौसैनिक तथा राजनीतिक हितों के अनुकूल करेगी और अपना प्रदेश या उसका कोई भाग फ्रांस के अतिरिक्त किसी भी अन्य राज्य को हस्तान्तर नहीं करेगी। यदि मोनाको राज्य का सातक मृत्यु को प्राप्त हो जायगा और उसका कोई उत्तराधिकारी न होगा, तो मोनाको फ्रांस के संरक्षण में स्वायत्ततासी राज्य बन जायगा। कुछ लेखक इटली में स्थित सान मारिनो के गणतन्त्र (क्षेत्रफल ३८ वर्ग मील, जनसंख्या १२,०००) को इटली का संरक्षित राज्य मानते हैं, परन्तु इस सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है। कुछ लेखकों ने क्यूबा, पनामा और डॉमोनिकन रिपब्लिक तथा हेटी को हाल ही में हुई संधियों के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका के 'अर्ध'-संरक्षित राज्य माने हैं। क्यूबा (क्यूबा के सन् १९०३ के सामन्त-विधान का 'प्लेट सशोधन' और उसी वर्ष की हुई संधि देखिए) और पनामा (१८ नवम्बर सन् १९०३ की संधि देखिए) के सम्बन्ध में तो ठनिक भी संदेह नहीं कि वह संयुक्त राज्य अमेरिका के संरक्षण में हैं। दूसरे राज्यों के साथ भी जो संधियाँ हुई हैं, वे इसी प्रकार की हैं। वास्तविकी की संधि के अनुसार डेन्मार्क का जर्मन स्वतन्त्र नगर 'राष्ट्रमंड के संरक्षण' में रख दिया गया था परन्तु उसके वैदेशिक सम्बन्धों तथा विदेशों में उसके नागरिकों की रक्षा का अधिकार पोलैण्ड की सरकार को था।

यहाँ हम कुछ ऐसे संरक्षित राज्यों का उल्लेख करेंगे जो पहले संरक्षित राज्य थे, परन्तु जो संरक्षक राज्यों में मिल जाने, दूसरे राज्यों को दे दिये जाने अथवा उनका स्वायत्तता स्वीकार कर लेने के कारण संरक्षित राज्य नहीं रहे। १८१५-१८१६ में प्रैंट ब्रिटेन के संरक्षण में आयोनियन द्वीप; सन् १८१३-१८२६ में फ्रांस के संरक्षण में मेडागास्कर; सन् १८८६-१८९६ में इटली के संरक्षण में अबीसीनिया; सन् १९०४-१९१० में जापान के संरक्षण में कोरिया; सन् १९१४ से १९२२ तक परन्तु वास्तव में सन् १८८३ से इयूनाइटेड के संरक्षण में मिस्र। आज भी अफ्रीका तथा एशिया में ऐसे उपनिवेश तथा प्रदेश हैं जो योरोपीय राष्ट्रों के संरक्षण में हैं परन्तु वे राज्य नहीं हैं। ऐसे प्रदेशों एवं उपनिवेशों में ट्यूनिस्, मोरक्को, जंजीबार, टॉकिन, अनाम, मलय राज्य तथा अन्य दूसरे प्रदेश हैं।

**राष्ट्रमंड के शासनादेश प्रणाली के अन्तर्गत राज्य**

कुछ प्रदेश, जो पहले टर्की के साम्राज्य के अन्तर्गत थे, जैसे फिलिस्तीन तथा ईराक (जिनका नाम पहले मेसोपोटामिया था), प्रथम विश्व-युद्ध के बाद राष्ट्रतन्त्र की अध्यक्षता में प्रैंट ब्रिटेन के शासन में रख दिये गये थे और अब धार्मिक-प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य माने जाते हैं। इसी प्रकार फ्रांस के शासन में सीरिया था। सन् १९२७ तक ईराक भी प्रैंट ब्रिटेन के शासनादेश में था। राष्ट्रमंड के विधान में इन राज्यों के सम्बन्ध में निम्न उल्लेख है—“ये राज्य ऐसे हैं जिनका विकास ऐसी स्थिति को प्राप्त कर चुका है जिसमें उनको स्वतन्त्र राज्य के रूप में प्रस्तावों रूप में स्वीकार दिया जा सकता है; परन्तु जब तक वे पूर्णरूप से स्वावलम्बी न हो सकें तब तक शासना-

१. डेन्मार्क पर जर्मन अधिकार के प्रश्न को लेकर पोलैण्ड के साथ जर्मनी का युद्ध सन् १९१२ में छिड़ा, जिसने द्वितीय विश्वयुद्ध का रूप धारण कर लिया। अब यह नगर पोलैण्ड के अधिकार में है।
२. संरक्षित एवं अधोन राज्यों का सबसे आधुनिक और सन्तोषप्रद वर्णन Oppenheim, उपर्युक्त, Vol. I. pp. 161 ff. में मिलता है।

देश के अन्तर्गत सरक्षक राज्यों को उन्हें शासन-प्रबन्ध के सम्बन्ध में परामर्श प्रपञ्च सहायता देने का अधिकार रहेगा ।<sup>१</sup> इन राज्यों की कानूनी स्थिति के सम्बन्ध में भ्राज भी मतभेद है । कभी-कभी उन्हें स्वतन्त्र राज्य माना जाता है, जो वास्तविकता के अनुसार नहीं । दूसरी ओर वे सरक्षक राज्यों के प्रभुत्व के अन्तर्गत भी पूर्णतः नहीं हैं, उनका निवासी सरक्षक राज्यों के नागरिक नहीं हैं, उन्हें अपने आन्तरिक शासन में स्वराज्य के बहुत कुछ अधिकार प्राप्त हैं । एक लेखक का यह विचार कि इन राज्यों पर जब तक शासनादेश-प्रणाली के अन्तर्गत नियन्त्रण है और सरक्षक राज्यों द्वारा उनका शासन-प्रबन्ध होता है, तब तक उन राज्यों का प्रभुत्व स्पष्ट नहीं है, ठीक नहीं है । प्रोफेसर क्विन्सी राइट (Quincy Wright) का यह विचार ही सन्तोषप्रद है कि ऐसे राज्यों का प्रभुत्व राष्ट्रमण्डल के अन्तर्गत सरक्षक राज्यों (Mandatory Powers) में निहित है । इस प्रकार न तो सामनादेश के द्वारा नामित राज्य और न उनके प्रबन्धकर्ता सरक्षक राज्य ही प्रभु हैं ।<sup>२</sup>

### तटस्थ बनाये गये राज्य

संसार में कुछ ऐसे राज्य भी हैं, जिनकी स्वतन्त्रता तथा प्रभुत्व की रक्षा का दायित्व दूसरे राज्यों ने सम्मिलित रूप में ग्रहण कर लिया है और जिन्हें किसी युद्ध में सम्मिलित न होने का आदेश है । ऐसे राज्य तटस्थ बनाये गए राज्य (Neutralized States) कहलाते हैं ।<sup>३</sup> ऐसे राज्यों को आक्रामक युद्धों में सम्मिलित न होने की बात स्वीकार कर लेने के कारण, जो उन पर दबावट सगी है, उसके बदले में ही दूसरे राज्य उनकी स्वतन्त्रता तथा प्रभुत्व की रक्षा की गारण्टी देते हैं । किसी दुर्बल राज्य को, जिसे अपने सबसे पड़ोसी राज्यों की ओर से युद्ध आदि का भय हो, उसकी इच्छा-नुसार तटस्थ राज्य बना दिया जाता है, या उस राज्य की इच्छा के विरुद्ध भी दूसरे राज्य शान्ति-स्थापन प्रपञ्च शक्ति-सन्तुलन बनाये रखने की दृष्टि से ऐसे राज्यों को तटस्थ बना देते हैं । ऐसे छोटे राज्य जिनकी भौगोलिक स्थिति ऐसी है जिससे उन्हें अपने पड़ोसी राज्यों द्वारा आक्रमण का प्रपञ्च अपनी तटस्थता भंग किये जाने का भय बना रहता है, दूसरे समस्त राज्यों द्वारा तटस्थ बना दिये जाते हैं । उन छोटे राज्यों से सम्बद्ध विभिन्न राज्यों के बीच की हुई गन्धि के द्वारा ही इस प्रकार की तटस्थता (Neutrality) प्राप्त की जाती है । इस प्रकार के तटस्थ बने हुए राज्यों को दूसरे राज्यों के साथ आत्मरक्षा की आवश्यकता को छोड़ कर कभी युद्ध नहीं करना चाहिए और न ऐसे

१. राष्ट्रसंघ ने पतन के बाद सन् १९४५ में संयुक्त राष्ट्रसंघ (United Nations Organization) के अन्तर्गत भरण-प्रणाली (Trusteeship System) के द्वारा ऐसे राज्यों का शासन-प्रबन्ध हाता है । परन्तु फिलिस्तीन पर से इंग्लैण्ड ने गत मई सन् १९४८ में अपना भरण हटा लिया और वहाँ संयुक्त राष्ट्रसंघ के नियन्त्रण में फिलिस्तीन कमिशन ने दो भागों में विभाजन की योजना बनाई है । फिलिस्तीन के एक भाग में यहूदियों ने 'इजरायल' नामक स्वतन्त्र राज्य स्थापित कर लिया है परन्तु अरबों ने अभी तक इस विभाजन को स्वीकार नहीं किया है ।

—अनुवादक ।

२. फाशिल का कहना है कि तटस्थता केवल स्वीकार ही की जा सकती है या उसकी गारण्टी भी दी जा सकती है । गारण्टी की अवस्था में सश्रिय करने वाले पक्षों का तटस्था की रक्षा करना कर्तव्य होता है । स्वीकृति की अवस्था में उनका कर्तव्य केवल इतना ही है कि वे स्वयं अपनी तटस्थता को भंग न करें ।

प्रन्नर्राष्ट्रीय शायित्वो को स्वीकार करना चाहिए जिनके कारण किसी दूसरे राज्य के विरुद्ध उन्हें युद्ध में सलग्न हो जाना पड़े। इस मर्यादा को छोड़कर तटस्थ राज्य पूर्णतया स्वतन्त्र होने हैं और दूसरे राज्यों के साथ युद्ध-सम्बन्धी बन्धन स्वीकार किये बिना हर प्रकार की संधियाँ कर सकते हैं। वे आत्मरक्षा के लिए पत-सेना तथा मोर्चेना भी रख सकते हैं और दुर्ग-पत्ति का भी निर्माण कर सकते हैं। कुछ सेलकों का यह भी विचार है कि ऐसे राज्य अपने प्रदेश के भागों को दूसरे राज्यों को हस्तान्तरित नहीं कर सकते और न अपने प्रदेश में दूसरे राज्यों से प्राप्त कर प्रदेश मिला ही सकते हैं। परन्तु सेलकों का एक विशाल बहुमत इससे सहमत नहीं है और यह उचित हो प्रतीत होता है।

### तटस्थ राज्यों के उदाहरण

उन्नीसवीं शताब्दी में तटस्थ राज्य का सबसे महत्वपूर्ण उदाहरण हमें योरोप के मध्य में स्विट्जरलैण्ड देश में मिलता है। इस देश की सार्वकालिक तटस्थता की सन् १८१५ की वियना कांग्रेस में सम्मिलित राज्यों ने स्वीकार किया था और उसकी गारण्टी दी थी। सन् १८३१ में और सन् १८३६ में पाँच राज्यों के बीच की हुई सन्धन की सन्धि द्वारा बेल्जियम की तटस्थता स्वीकार की गयी। इसी प्रकार ११ मई सन् १८६५ में सन्धन की सन्धि द्वारा सक्जेम्बुर्ग की तटस्थता (निष्पक्ष तटस्थता) स्वीकार की गयी।

स्विट्जरलैण्ड की तटस्थता आज पर्यन्त किसी भी राज्य ने भंग नहीं की और स्वयं स्विट्जरलैण्ड ने भी बड़ी सतर्कता के साथ अपनी तटस्थता की शर्तों का पालन किया है। प्रथा ने बेल्जियम तथा सक्जेम्बुर्ग की तटस्थता के सम्बन्ध में दोनों सन्धियों पर हस्ताक्षर किये थे; परन्तु सन् १८१४ में, प्रथम विश्वयुद्ध के आरम्भ में, जर्मनी ने इन देशों में होकर अपनी सेनाएँ भेजकर फ्रांस पर आक्रमण किया और इस प्रकार उनकी तटस्थता भंग की। जर्मन सरकार ने यह समझ कर कि यह बात तटस्थता नीति में प्रतिकूल नहीं होगी, बेल्जियम सरकार से अपने देश में होकर सेनाओं के लिए मार्ग की माँग की। बेल्जियम सरकार ने इस माँग को यह कह कर स्वीकार नहीं किया

१. जब सन् १९१४ में योरोप में प्रथम विश्वयुद्ध आरम्भ हुआ तब स्विस फेडरल कौंसिल ने अपना यह दृढ़ निश्चय पोषित किया कि तटस्थता स्विस जनता की आकांक्षाओं के अनुकूल है तथा उसे अत्यन्त प्रिय है, उसका यह त्याग नहीं करेगा। स्विट्जरलैण्ड तटस्थता के मिद्धान्त के प्रति इतनी आस्था रखता था कि राष्ट्रसंघ की सदस्यता स्वीकार करते समय उसने यह शर्त रखी कि यदि राष्ट्रसंघ अपने विधान का उल्लंघन करने वाले किसी देश के विरुद्ध सैन्य-कार्यवाही करने का निश्चय करेगा तो वह स्विट्जरलैण्ड की प्रादेशिक सीमा में होकर अपनी सेनाएँ न भेज सकेगा और न उससे सैन्य-सहायता ही माँगा। इस शर्त के साथ उसे राष्ट्रसंघ का सदस्य बनाया गया। सन् १९२१ में पोलैण्ड तथा लिथुएनिया के बीच जनमत-संग्रह के समय शान्ति स्थापित करने के लिए पोलैण्ड को स्विट्जरलैण्ड में होकर एक सैन्य टुकड़ी भेजने की राष्ट्रसंघ की कौंसिल की प्रार्थना स्विट्जरलैण्ड ने अस्वीकार कर दी।

२. सन् १९४० में द्वितीय विश्वयुद्ध के समय भी जर्मनी ने बेल्जियम तथा सक्जेम्बुर्ग की तटस्थता भंग की थी।

कि इस तरह वह स्वयं भी सन्धि-भंग की दोषी बन आयगी। समस्त कानून-विरोध इसमें सहमत हैं कि बेल्जियम का जर्मन सेनाओं को अपने राज्य में प्रवेश देना बेल्जियम की तटस्थता के प्रतिकूल होता।

### तटस्थ राज्यों के अधिकार

कुछ जर्मन विरोधियों ने बाद में यह माना कि जर्मनों ने बेल्जियम की तटस्थता को भंग करके उचित हो किया, क्योंकि बेल्जियम की नीति तटस्थता की मर्यादा के प्रतिकूल थी; उसने युद्ध आरम्भ होने से पूर्व ब्रिटिश के साथ सैनिक सन्धि कर ली थी और अफ्रीका में कांगो प्रदेश को प्राप्त कर लेने से उसकी योरोपीय स्थिति इस प्रकार बदल गयी थी कि उस नई अवस्था में तटस्थता की सन्धि बन्धनकारी नहीं रह गयी थी। यदि यह मान भी लिया जाय कि बेल्जियम ने गारण्टी देने वाले राज्य में से किसी एक के सम्भावित आक्रमण में अपनी तटस्थता की रक्षा के लिए आत्म-रक्षात्मक सन्धि इंग्लैंड के साथ कर ली तो वह सन्धि उसकी तटस्थता के प्रतिकूल नहीं हो सकती। अधिकांश लेखक यह मानते हैं कि तटस्थ राज्य को अपनी तटस्थता की रक्षा के लिए दूसरे राज्यों के साथ सैनिक सन्धि करने का अधिकार है और कुछ विद्वानों का यह भी मत है कि वह अपनी तटस्थता की रक्षा के लिए हथ-प्राप्त उपकरणों का प्रयोग कर सकता है। हाँ, आक्रमण के लिए जो सन्धियाँ होती हैं, उनकी बात दूसरी है। जर्मन विद्वानों को यह दलील भी उचित नहीं है कि यदि तटस्थ राज्य कोई उपनिवेश या प्रदेश प्राप्त कर ले तो ऐसा करना उसकी तटस्थता के विपरीत है। यदि बेल्जियम ने योरोप में हो अपने प्रदेश में दूसरे प्रदेश मिखा कर राज्य-विस्तार किया होता जिससे उसकी योरोपीय स्थिति में परिवर्तन हो जाता तो जर्मनों के विद्वानों द्वारा की हुई आपत्ति में कुछ सार भी होता। अफ्रीका में एक उपनिवेश की प्राप्ति में बेल्जियम की स्थिति में योरोपीय राज्य की हैमियत में कोई अन्तर नहीं पड़ा।

तटस्थता-सन्धि की विफलता के कारण प्रथम विश्वयुद्ध के बाद सन्धि-सन्धि के समय बेल्जियम ने यह इच्छा प्रकट की कि उसे तटस्थता की स्थिति में मुक्त कर दिया जाय। अतः सन् १८३६ की तटस्थता सन्धि सन् १९१६ की वार्साई की सन्धि (धारा ११) द्वारा भंग कर दी गयी। इसी सन्धि द्वारा लक्जम्बर्ग की तटस्थता का भी अन्त कर दिया गया। इस प्रकार योरोप में स्विट्जरलैंड ही अकेला ऐसा राज्य है जो तटस्थ है।

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- |             |  |
|-------------|--|
| Bluntschli, | "Theory of the State" (Eng. trans, 1896), Bk. VI, Chs. I, 4-7.     |
| Burgess,    | "Political Science and Constitutional Law" (1891), Bk. II, Ch. 3.  |
| Esmein,     | "Droit Constitutionnel" (5th ed., 1909), Introduction.             |
| Fauchille,  | "Traité de droit International Public" (1922), Vol. I, pp 257-299. |
| Gulchrist,  | "Principles of Political Science" (1920), Ch. II.                  |
| Hall,       | "International Law" (7th ed., 1917), Pt. I, Ch. I.                 |
| Holcombe,   | "The Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), pp. 63-82.    |

- Kunz, "Die Staaten Verbindungen" (1929).  
 Jellinek, "Recht Des Modernen Staates" (1905), Bk. II, Ch. 20.  
 Jenks, "The State and the Nation" (1919), Ch. 17.  
 Oppenheim, "International Law" (3rd ed., 1920), Vol. I, Secs. 101.  
 Pictet, "A Treatise on the State" (1933), Pt. II.  
 Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Pt. I, lects. II ; VI-VIII.  
 Treitschke, "Politics" (English translation, 1916), Vol. II, Chs. 13-19.  
 Willoughby, "The Nature of the State" (1903), Ch. 10 ; also "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), Ch. 15.
-

## राज्यों के समुदाय एवं संयोग

### (१) वर्गीकरण के सिद्धान्त

#### संयोगों के भेद

दो या अधिक राज्य अपने सामान्य ध्येयों विधिष्ठ उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु अपने समुदाय (Associations), परिषद् (Leagues) अथवा संयोग (Unions) स्थापित कर लेते हैं। इन समुदायों को अनेक प्रकार के रूपों में भेद किया जा सकता है और राज्यों की अपेक्षा उनका वर्गीकरण सरलता से हो सकता है। एक संयोग ऐसा होता है जिसमें प्रत्येक राज्य की अपनी स्वतन्त्र सत्ता बनी रहती है और संयोग द्वारा कोई नया राज्य स्थापित नहीं होता, दूसरे प्रकार का संयोग वह है जिसमें स्वतन्त्र राज्य अपने अस्तित्व को विलीन कर एक नये राज्य के रूप में परिणत हो जाते हैं, कोई संयोग ऐसा होता है जिसके सम्बन्ध में यह निश्चयपूर्वक नहीं कहा जा सकता कि उसके द्वारा किसी नये राज्य की उत्पत्ति हो गयी है, यद्यपि यह स्पष्ट होता है कि उसके अन्तर्गत राज्य अपनी स्वतन्त्र सत्ता कायम रखने हैं। राज्यों के संयोग समानता के सिद्धान्त के आधार पर कायम रह सकते हैं जिसमें प्रत्येक सदस्य अपनी प्रभुत्व एवं अपनी स्वतन्त्रता कायम रखता है। संयोग असमानता के सिद्धान्त पर भी कायम हो सकते हैं जिनके अन्तर्गत कुछ राज्य दूसरों से श्रेष्ठ या निम्नतर माने जा सकते हैं, अथवा वे अपनी क्षमता की दृष्टि से परस्पर समानता के आधार पर भी संयोग में सदस्य बन सकते हैं, यद्यपि सदस्य-राज्यों में अपना प्रभुत्व नहीं रहता और इस प्रकार वे अपनी क्षमता की सीमा निर्धारित करने के अधिकारी भी नहीं माने जाते।

#### जेलिनेक द्वारा संयोगों (Unions) का वर्गीकरण

प्रो० जेलिनेक ने राज्य-संयोगों के वर्गीकरण के सम्बन्ध में विशेष अध्ययन किया है। उनके अनुसार संयोग दो वर्गों में विभाजित किये जा सकते हैं—प्रथम, वे संयोग जो सगठित होते हैं और द्वितीय, असगठित। प्रथम वर्ग के अन्तर्गत उसने ऐसे संयोगों को रखा है जिनके सदस्यों के कानूनी सम्बन्ध न्यूनतम स्थायी होते हैं और जो सामान्य राजनीतिक लक्ष्य की प्राप्ति के लिए इस प्रकार के सम्बन्ध स्थापित कर लेते हैं, परन्तु ऐसे संयोग के अन्तर्गत कोई सामान्य (Common) शासन प्रबन्ध या संस्था कायम नहीं होती। इस वर्ग के अन्तर्गत उसने सन्धिवद्ध राज्य समूह (Alliance) समयवद्ध राज्य समूह (Ententes), राज्य परिषद् (Leagues) जैसे राज्यों के समुदाय सम्मिलित किये हैं जिनकी स्थापना सामान्य रक्षा, विशिष्ट अधिकारों की गारण्टी अथवा तटस्थता की रक्षा आदि के लिए की जाती है। उनकी स्थापना राज्यों के बीच पारस्परिक समझौते एवं सन्धियों द्वारा होती है। उसने इस वर्ग के अन्तर्गत एक दूसरे

प्रकार के संयोग (Staatenstaat) को भी स्थान दिया है जिसमें एक श्रेष्ठ तथा एक निम्नतर राज्य के बीच सम्बन्ध होता है और निम्नतर राज्य के न्यूनाधिक नियन्त्रण में, विशेषतः अपनी वैदेशिक नीति के सम्बन्ध में, रहता है। मध्ययुग की सामन्तवादी व्यवस्था, वेस्टफेलिया की शान्ति के बाद पुरातन जर्मन-साम्राज्य, प्रॉटोमन साम्राज्य तथा आधुनिक संरक्षित राज्य इस प्रकार के राज्य-समुदायों के उदाहरण हैं। इन सम्बन्धों की स्थापना अनेक कारणों से हुई थी जो मुख्यकर ऐतिहासिक थे, यद्यपि संरक्षित राज्यों के ऐसे सम्बन्ध या तो संरक्षक राज्य ने संरक्षित राज्यों की स्वीकृति के बिना ही अपनी ओर से ही स्थापित कर दिये थे या ऐच्छिक सम्झौतों के फलस्वरूप बने थे।

यह वर्गीकरण पूर्णरूप से सन्तोषप्रद नहीं है क्योंकि इसके अनुसार मित्रता-सम्बन्ध को संयोग मान लिया गया है, जो कानूनी अर्थ में सम्भव नहीं है। इसी प्रकार यह भी सन्देहास्पद है कि सार्वभौम सत्ता तथा अधीन राज्यों के सम्बन्ध या संरक्षक और संरक्षित राज्यों के सम्बन्ध, विशेषकर उस दशा में जबकि अधीनता उस राज्य पर लागू की गयी, संयोग माने जा सकते हैं या नहीं। संयोग का भाव तो यह है कि समान पद वाले राज्य अपनी इच्छा से मिला जायें, न कि एक शक्तिशाली राज्य एक निर्बल राज्य को बलपूर्वक अधीन बना ले।

जेलिनेक के अनुसार संयोग का दूसरा वर्ग सगठित संयोगों का है, जिनके सदस्य केवल कानूनी सम्बन्ध से बंधे ही नहीं रहते, प्रत्युत उनका एक सामान्य मुख्य शासक, सामान्य प्रशासन-संस्थाएँ, सामान्य सभाएँ, जो पूर्णतया धारासभाएँ हो या न भी हो, होती हैं। इस वर्ग के अन्तर्गत उन्होंने व्यक्तिगत संयोग (Personal Unions), वास्तविक संयोग (Real Unions), संघ (Federal Union), राज्य-मण्डल (Confederation) तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासन-संघ (International Administrative Unions) को रखा है। इनमें से प्रत्येक एक-दूसरे से महत्वपूर्ण बातों में भिन्न होगा है; परन्तु उन सबमें एक सामान्य विशेषता रहती है और वह यह है कि प्रत्येक की एक केन्द्रीय संस्था होती है जिसके द्वारा उन सबकी सामान्य इच्छा अभिव्यक्त होती है और जो सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयत्न करती है।<sup>१</sup>

## (२) व्यक्तिगत और वास्तविक संयोग

### व्यक्तिगत संयोग

संयोग दो प्रकार के होते हैं—एक व्यक्तिगत संयोग (Personal Union) और दूसरा वास्तविक संयोग (Real Union)। व्यक्तिगत संयोग में दो अथवा अधिक राज्यों का राजा या मुख्य अधिकारी एक ही व्यक्ति होता है। ऐसे संयोग एबतन्नीय (Monarchies) होते हैं। यह सम्बन्ध साधारणतया आकस्मिक होता है; दो या

१. कुछ लेखक वास्तविक संयोगों, राज्य-मण्डलों तथा संघों को एक 'मिश्रित' या 'सहज' (Composite) राज्य के विभिन्न रूप मानते हैं। एक मिश्रित राज्य और एक 'सरल' (Simple) राज्य में भी उन्होंने भेद माना है। परन्तु यह वर्गीकरण ठीक नहीं है क्योंकि वास्तविक संयोग तथा राज्य-मण्डल वास्तव में राज्य नहीं हैं और न संघ ही एक मिश्रित राज्य है। उसका शासन मिश्रित हो सकता है परन्तु राज्य नहीं।

प्रथम राज्यों में उत्तराधिकार के नियमों के अनुसार एक ही व्यक्ति उनके शासन का उत्तराधिकारी बन जाता है। यह व्यक्तिगत संयोग कानूनी धर्म में राज्यों का वास्तविक संयोग नहीं है, किन्तु जैसा जेसिनेक ने कहा है, वैधानिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानून की दृष्टि से उत्पन्न एक सामान्य प्रावर्त्मक घटना है। व्यक्तिगत संयोग सन्धि-समझौते अथवा निर्वाचन की प्रणाली द्वारा भी स्थापित किया जा सकता है जबकि चुनाव या सन्धि द्वारा एक राज्य के वर्तमान शासक को दूसरे राज्य का भी शासक माना या चुन लिया जाता है। ऐसी दशा में यदि उन शासक की मृत्यु पर उसका उत्तराधिकारी भी सामान्य शासक न चुन लिया जाय तो उन शासक की मृत्यु के साथ ही संयोग का भी अन्त हो जाता है, यदि ऐसा संयोग उत्तराधिकार के कानून के अनुसार बनता है तो उसका अन्त उस समय ही जाता है जब एक राज्य के उत्तराधिकार के कानून के अनुसार ऐसा व्यक्ति शासक बन जाता है, उदाहरणार्थ, एक स्त्री, जो दूसरे राज्य के कानून के अनुसार वहाँ स्वीकृत न हो सके। इन कारण व्यक्तिगत संयोग की एक विशेषता यह है कि वह स्थायी नहीं होता। संयोग में सम्मिलित प्रत्येक राज्य दूसरे से स्वतन्त्र होता है, प्रत्येक का अपना शासन-विधान एवं अपने कानून होते हैं और अपनी नागरिकता एवं स्थानीय सम्पत्ति होती है। उनके सामान्य शासक के एक राज्य के सम्बन्ध में किये हुए कार्य दूसरे राज्यों में मान्य नहीं होने। वास्तव में एक राज्य के नागरिक दूसरे राज्य में विदेशी माने जा सकते हैं, वस्तु माने भी जाते हैं। यद्यपि शासक एक ही व्यक्ति होता है, परन्तु उसके दो विभिन्न कानूनी व्यक्तित्व होते हैं और अपने संयोग के विभिन्न राज्यों में वह विभिन्न अधिकारों एवं सत्ताओं का उपयोग करता है। एक राज्य में वह स्वेच्छाचारी शासक हो सकता है तो दूसरे राज्य में एक वैधानिक शासक। अपने आन्तरिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में व्यक्तिगत संयोग के प्रत्येक राज्य का अपना भिन्न एवं पृथक् व्यक्तित्व होता है और यह भिन्नता यहाँ तक होती है कि यदि उनमें से एक राज्य दूसरे पर आक्रमण कर दे तो संयोग का विनाश नहीं होता अथवा यदि संयोग का एक राज्य संयोग से बाहर की किसी दूसरी सत्ता के विरुद्ध युद्ध घोषित कर दे तो संयोग के दूसरे राज्यों को युद्ध में सम्मिलित होने की आवश्यकता नहीं होती। यह संयोग अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत उन राज्यों से पृथक्, जिनसे मिलकर वह बनता है, कोई राज्य नहीं होता। प्रत्येक राज्य का पृथक् अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व होता है और प्रत्येक के विभिन्न वैदेशिक सम्बन्ध तथा राजदूत होते हैं, यद्यपि वे कभी-कभी सामान्य राजदूत भी रह सकते हैं प्रायः शकते भी हैं, परन्तु ऐसी अवस्था में वे इन संयोग के नहीं होते बल्कि उन अलग-अलग राज्यों के होते हैं।<sup>१</sup>

### व्यक्तिगत संयोगों के उदाहरण

व्यक्तिगत संयोगों के उदाहरण निम्न प्रकार हैं—पंचम आर्लैंड ■ प्रचीन सन् १५०० से सन् १५५६ तक स्पेन तथा प्राचीन जर्मन साम्राज्य का संयोग ; सन् १६०३ से सन् १७०७ तक स्कॉटलैण्ड तथा इंग्लैण्ड का संयोग जिसका ग्रेट ब्रिटेन की यूनाइटेड किंगडम में दोनों के सम्मिलित हो जाने से अन्त हुआ। ग्रेट ब्रिटेन तथा हेनोवर (सन् १७१४-१८३७) का संयोग जिसका रानी विक्टोरिया के ग्रेट ब्रिटेन के

१. Oppenheim, 'International Law,' Vol. I, p. 124 कुछ लेखक व्यक्तिगत संयोग को मिश्रित राज्य का एक रूप मानते हैं, परन्तु यह ठीक नहीं है क्योंकि ऐसे संयोग में कोई नया राज्य नहीं बनता।



राज्य-मिहासन पर बाध हो जाने के बाद घटत हो गया क्योंकि हेनोवर के उत्तराधिकार के कानून के अनुसार एक स्त्री वहाँ के राज्य-मिहासन पर बाध नहीं हो सकती थी। सन् १८१५ से १८६३ तक हॉलैण्ड तथा सक्जेम्वर्ग का संघोष, जिसका घन्त भी उसी प्रकार हुआ, जैसे इंग्लैण्ड और हेनोवर ने सघ का। सन् १७७६ से सन् १८६३ तक डेनस्विग-होल्स्टीन तथा डेनमार्क का संघोष; वेल्जियम और बागो का सम्बन्ध (सन् १८८५ में बर्लिन-सम्मेलन के निर्दशयानुसार वेल्जियम के राजा का बागो ने राज्य के साथ केवल वैयक्तिक सम्बन्ध माना गया था)। सन् १९०८ में इस संघोष का घन्त हो गया जब कि बेल्जियम ने बागो को अपने राज्य में मिला लिया। ग्राजक्स एक ही व्यक्तिगत संघोष विद्यमान है जो सन् १९१८ में ग्राइसलैण्ड तथा डेनमार्क के बीच दोनों राज्यों की पार्लामेण्टों द्वारा स्वीकृत कानूनों के द्वारा स्थापित किया गया जिसने द्वारा डेनमार्क का राजा दशम फ्रिड्रिचसन ग्राइसलैण्ड का भी राजा स्वीकार किया गया। ग्राइसलैण्ड स्वतन्त्र राज्य है, परन्तु उसकी वैदेशिक नीति का निर्धारण डेनमार्क के द्वारा होता है। ग्राइसलैण्ड सदस्य राज्य भी घोषित कर दिया गया है। उसका अपना व्यापारिक भंडा है, परन्तु उसकी नीमना का कोई अपना भंडा नहीं है। दोनों देशों की पार्लामेण्टों की एक संयुक्त परामर्शदात्री समिति स्थापित कर दी गयी है, जो दोनों देशों पर प्रभाव डालने वाले कानून पर विचार करने तथा उनके प्राप्ती भण्डों का नियंत्रण करने में सहायता प्रदायक का काम करती है। यह भी समझीता हो चुका है कि प्रत्येक देश के नागरिकों को दूसरे देश में नागरिकता में पूर्ण अधिकार दिये जायें।<sup>१</sup>

### वास्तविक संघोष

वास्तविक संघोष (Real Union) की स्थापना उस समय होती है जब दो या अधिक राज्यों का केवल एक सामान्य शासक (Common ruler) ही नहीं होता बल्कि सामान्य कामों की व्यवस्था के लिए सामान्य वैधानिक व्यवस्था अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था भी होती है। हॉल के अनुसार ऐसा संघोष उस समय कायम होता है, जब दो राज्य एक ही शासक की प्रधानता में गूट सम्बन्ध में बाध हो जाते हैं। जहाँ तक उनका बाह्य विषयों से सम्बन्ध होता है, उन सबके व्यक्तित्व एक ही राज्य में सीन हो जाते हैं; यद्यपि उनके आन्तरिक कानून तथा संस्थाएँ भिन्न हो सकती हैं। इसमें तथा व्यक्तिगत संघोष में यह भेद है कि वास्तविक संघोष के समस्त सदस्य वैधानिक व्यवस्था द्वारा संगतिभाव से बाध होते हैं और वे एक सामान्य सरकार की भी स्थापना करते हैं यद्यपि ऐसी व्यवस्था में भी वे अपनी स्वतन्त्रता एवं प्रमुख बनाये

१. सन् १८४८ में प्रभा का राजा न्युफोर्टस का प्रभु था, यद्यपि न्युफोर्टस स्वतंत्र राज्य-मण्डल का सदस्य था। रिवियर का कथन है कि सन् १८७७ में बाद ग्रेट ब्रिटेन तथा भारत का सम्बन्ध भी व्यक्तिगत संघोष का था, परन्तु स्पष्ट है कि यह व्यक्तिगत संघोष का उदाहरण नहीं है। स्वीटन ने नॉर्वे तथा स्वीडन का संघोष भी व्यक्तिगत बताया, परन्तु वह वास्तविक संघोष था।

२. डेनमार्क तथा ग्राइसलैण्ड का जो वर्तमान सम्बन्ध है, वह सामान्यतया व्यक्तिगत संघोष का बतलाया जाता है, परन्तु यह मानने के लिए काफी आधार है कि यह वास्तविक संघोष है।

रखते हैं। यह व्यक्तिगत संयोग की अपेक्षा अधिक स्थायी होता है। सामान्य शासक की मृत्यु से अथवा राजवंश के अन्त से उसका अन्त नहीं होता। कुछ लेखक, जिनमें वेस्टलेक (Westlake) भी एक है, यह मानते हैं कि वास्तविक संयोग स्वयं संयोग के सदस्य-राज्यों से पृथक् एवं भिन्न राज्य है, किन्तु ओपेनहीम, जेलिनेक आदि दूसरे लेखक ऐसा नहीं मानते। उनकी राय है कि यह राज्यों का केवल एक संयोग होता है जिसका एक अनेका अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व होता है। यह राय ठीक मान्य होती है। यह बात निस्सन्देह सत्य है कि व्यक्तिगत संयोग की अपेक्षा इस संयोग में एक सच्चे राज्य के लक्षण कहीं अधिक होते हैं।<sup>१२</sup>

वास्तविक संयोग का सबसे प्रमुख उदाहरण हमें सन् १८६७-१८१६ के प्रॉस्ट्रिया-हंगरी के संयोग में मिलता है। सन् १८१५ से सन् १८०५ तक नाँर्वे तथा स्वीडन का संयोग दूसरा उदाहरण है। पहला संयोग एक समझौते के आधार पर था जिसकी शर्तें सन् १८६७ में दोनों राज्यों की पार्लियामेंटों ने एक्सेक्यूटिव बना कर स्वीकार की थी। उनकी शासक एक ही थी (यद्यपि उसकी उपाधियाँ दोनों राज्यों में विभिन्न थी और उसका राज्याभिषेक प्रत्येक राज्य में अलग-अलग किया गया था); यहाँ नहीं, उनकी राजभूत-सेवा, वैदेशिक नीति, राजस्व, युद्ध-मन्त्रि-मण्डल, जुद्धी, सीमित प्रयोजना के लिए उनकी धारा ममा भी एक ही थी, उनकी सेना भी एक थी, एक ही आधार पर संगठित थी और उसे आदेश भी एक ही माथा में दिये जाते थे और मजदूर-सद्व्यवस्था आदि सब सामान्य थे। संयुक्त शासन-प्रबन्ध का सर्व समझौते द्वारा निश्चित अनुपात में दोनों राज्यों के ज़िम्मे था। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के लिए संयोग एक ही व्यक्तित्व माना जाता था, यद्यपि आन्तरिक शासन-प्रबन्ध के अधिकार मामलों में दोनों राज्य स्वतन्त्र थे। प्रथम विश्वयुद्ध तथा उसके उपरान्त शांति-सन्धि के परिणामस्वरूप प्रॉस्ट्रिया-हंगरी का संयोग समाप्त हो गया।

जिम समझौते की शर्तों के अनुसार नाँर्वे और स्वीडन में अपना संयोग बनाया था, वह ६ अगस्त सन् १८१५ की हुआ था। इस समझौते के अनुसार नाँर्वे ने स्वीडन के राजा को अपना शासक और अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में उसे अपना प्रतिनिधि स्वीकार किया, यद्यपि नाँर्वे के विधान में यह स्पष्टरूप से घोषित किया गया था कि नाँर्वे 'स्वतन्त्र एवं अविभाज्य साम्राज्य' बना रहेगा। इस समझौते में सामान्य शासक के उत्तराधिकारी के चुनाव की भी व्यवस्था की गयी थी। दोनों राज्यों की सामान्य राज-भूत-सेवा भी परन्तु उनके वैदेशिक सम्बन्ध का प्रॉस्ट्रिया-हंगरी के समान नाँर्वे-स्वीडन सामान्य मन्त्रि मण्डल द्वारा नियमन नहीं होता था। बरन् स्वीडिश वैदेशिक मन्त्री द्वारा

१ जेलिनेक व बिचारी में 'वास्तविक संयोग' राज्य-मण्डल का एक विदीप रूप है जिसकी उत्पत्ति एक ही व्यक्ति की प्राधीनता में सामान्य रक्षा के निमित्त दो या अधिक स्वतन्त्र राज्यों के कानूनी संयोग से होती है। उस एक ही व्यक्ति के वाम विधायक सदस्यों की सत्ता रहती है, यद्यपि प्रत्येक सदस्य के पास अपना प्रभुत्व बना रहता है।

२. ओपेनहीम तथा जेलिनेक कहते हैं कि वास्तविक संयोग के सदस्य-राज्य एक-दूसरे के साथ युद्ध नहीं कर सकते, परन्तु यह सन्धि की शर्तों पर निर्भर है। यह कहना अधिक सत्य होगा कि वे अलग-अलग किसी बाहरी राज्य से युद्ध नहीं कर सकते।

होता था जो दोनों राज्यों के वैदेशिक सम्बन्धों की व्यवस्था करता था।<sup>१</sup> दोनों राज्यों के व्यापारिक तथा नौसैनिक मण्डे अलग अलग थे, उनकी आन्तरिक शासन-व्यवस्था भी भिन्न थी। उनकी अपनी अलग-अलग सेना भी थी जो उस सामान्य शासक की प्राधीनता में थी। ऑस्ट्रिया-हब्सबर्ग के संयोग की भाँति उनकी न सामान्य धारासभा थी और न सम्मिलित मन्त्रि-मण्डल ही। जिन सामान्य हितों का सामान्य राजा द्वारा नियमन नहीं हो सकता था, उनकी व्यवस्था दोनों राज्यों की गारमिन्टी द्वारा होती थी। सामान्य शासन-प्रबन्ध के विषय इतने कम थे कि कई लेखकों ने इसे व्यक्तिगत संयोग माना है। परन्तु ऐसी मान्यता उचित नहीं क्योंकि इस संयोग का स्थायित्व किसी राज्य-व्य या उत्तराधिकार के नियम पर निर्भर नहीं था। नॉर्वे के बढ़ते हुए प्रसतोप तथा बाह्य सम्बन्धों के लिए एक वास्तविक सम्मिलित मन्त्रि-मण्डल और अपनी पृथक् राजदूत-व्यवस्था की उसकी इच्छा के कारण ही यह संयोग सन् १८०५ में समाप्त हो गया और दोनों राज्य एक मधि द्वारा स्थायीरूप से पृथक् हो गये। हम तरह-तरह यह हम उन्माक तथा माइखलैण्ड के संयोग को इस रूप में स्वीकार न करें तो इस समय भारतीय संयोग का कोई भी उदाहरण नहीं मिलता। वास्तविक संयोग एक अल्पकालिक अन्तरिम व्यवस्था होती है। ये या तो एकसंघीय या एकात्मक राज्य में परिणत हो जाते हैं या, जैसा अधिक सम्भव है, विघटन द्वारा उनका अन्त हो जाता है।

### (३) राज्य-मण्डल

#### राज्य-मण्डल की विशेषता

राज्य के समान राज्य-मण्डल (Confederation) की भी अनेक परिभाषाएँ हैं जिनका यहाँ उल्लेख करने से कोई लाभ नहीं होगा। अधिकांश लेखक इससे सहमत हैं कि राज्य-मण्डल राज्यों का एक संयोग है, जो विशेष उद्देश्यों की सिद्धि के लिए, विशेषतः सामान्य बाह्य सुरक्षा की रक्षा के निमित्त बनाया जाता है। राज्य-मण्डल का प्रत्येक राज्य मध्य या एकात्मक राज्य के सदस्यों में मिल, अपनी स्वतन्त्रता तथा अपना प्रभु-व कायम रखता है, केवल जो शासन-सत्ता या जो अधिकार राज्य-मण्डल की सामान्य मस्या की सीप दिये गये हैं, उनके सम्बन्ध में उनके अधिकार नहीं रहते। केवल मित्रता-सन्धि (Alliance) में बँधे हुए राज्य-समूह तथा राज्य-मण्डल में यह अन्तर है कि राज्य-मण्डल में कोई केन्द्रीय मस्या या मस्याएँ होती हैं जिनके द्वारा सदस्य-राज्यों की इच्छा अभिव्यक्त होती है। राज्य-मण्डल के उद्देश्य भी कई तरह के होते हैं और उनमें स्थायित्व की इच्छा भी होती है।<sup>२</sup> व्यक्तिगत संयोग में और राज्य

१. दोनों राज्यों की सामान्य वैदेशिक नीति होते हुए भी राष्ट्र-परिवार में प्रत्येक राज्य का व्यक्तित्व और उसकी गृहकता बनी रहो और कभी-कभी प्रत्येक ने अन्य राज्यों से अलग-अलग, यद्यपि एक समान, सन्धियों की। अमेरिका के संयुक्त राज्य ने इसी प्रकार अलग-अलग तिथियों पर प्रत्येक राज्य ॥ साथ एकसे समझौते किये थे, यद्यपि वे समझौते नार्वे तथा स्वीडन के राजा के साथ किये गये थे।

२. व्हीटन की राय है कि मित्रता में बँधे हुए राज्यों और राज्य मण्डल में कोई विशिष्ट अन्तर नहीं है (Elements of International Law, p. 75), परन्तु ऑस्टिन का मत है कि सामान्य अथवा निगूढ़ कथनों द्वारा दोनों का भेद

मण्डल में यह भेद है कि राज्य-मण्डल के सदस्यों को आपस में सम्बन्ध रखने वाला बन्धन केवल सामान्य प्रभु के प्रतिरिक्त और कुछ भी होता है। राज्य-मण्डल की स्थापना एक लिखित अन्तर्राष्ट्रीय समझौते द्वारा होती है, किसी उत्तराधिकार-कानून की आकस्मिक क्रिया के कारण नहीं। इस प्रकार राज्य मण्डल (Confederation) एक विमुक्त समझौते के आधार पर खड़ी की गयी वस्तु है ; वह अन्तर्राष्ट्रीय समझौते पर आधारित होता है, वैधानिक कानून पर नहीं, वह राजनीतिक अधिक है, कानूनी कम। उसका अन्त भी व्यक्तिगत संयोग की तरह नहीं होता, बल्कि धन हो जाने, विघटन और संघ-राज्य (Federal Union) अथवा एकान्तर राज्य की स्थापना द्वारा होता है। एकान्तर-राज्य में तथा राज्य-मण्डल में यह अन्तर है कि राज्य-मण्डल के विधायक अंग केवल मर्यादित प्रशासनिक समस्याएँ ही नहीं होने, वे प्रभुत्वसम्पन्न और स्वतन्त्र राज्य होने हैं। संघ-राज्य से भिन्न राज्य-मण्डल में एक प्रभुत्व नहीं बहिक अनेक प्रभुत्व होते हैं, अर्थात् जितने उमम राज्य होते हैं, उतने ही प्रभुत्व होते हैं। सामान्यतया प्रत्येक राज्य एक अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्ति होता है, वह दूसरे राज्यों के साथ शान्ति या युद्ध कर सकता है और उनके इस कार्य का प्रभाव राज्य-मण्डल के दूसरे राज्यों पर नहीं पड़ता। राज्य समूह (Confederation) का हो या अधिक राज्यों के बीच युद्ध छिड़ जाय तो वह अन्तर्राष्ट्रीय युद्ध माना जाता है, युद्ध-युद्ध नहीं। परन्तु विशेष समझौते द्वारा राजद्रुत नियुक्त करने तथा युद्ध एवं शान्ति के अधिकार राज्य-मण्डल की केन्द्रीय सत्ता को भी सौंपे जा सकते हैं। अतः एक राज्य-मण्डल के अन्तर्गत राज्यों के मण्डल में जो सम्बन्ध होते हैं वे सभी राज्य-मण्डलों में समान नहीं होते। वे प्रत्येक विषय से समझौते के आधार पर होते हैं। अन्त में, राज्य-मण्डल वास्तविक संयोग से अपने उद्देश्यों और प्रकृति में भिन्न होता है, उमम वास्तविक संयोग की अन्य सामान्य संस्थाएँ नहीं होती।

राज्य-मण्डल के कोई नागरिक नहीं होने, जिन्हें वह आदेश दे सके या जिनसे कर्तव्यपालन कराया जा सके। राज्य-मण्डल स्वतन्त्र राज्यों का समूहमान होता है, इसलिए उसकी सामान-संस्थाओं का नागरिकों से सीधा सम्बन्ध नहीं होता, प्रत्युत विभिन्न राज्यों का माध्यम द्वारा ही वह जनता से अपना सम्बन्ध रखता है। राज्य-मण्डल की इच्छा समस्त सम्मिलित राज्यों की इच्छाओं का योग मान होनी है। इस इच्छा की अभिव्यक्ति किसी धारासभा के द्वारा निर्मित कानून क रूप में नहीं होती

ठीक-ठीक नहीं बतलाया जा सकता क्योंकि दोनों के अनेक भेद हैं जिनमें से कुछ में एक-दूसरे से बड़ी समानता है (Province of Jurisprudence Determined, pp. 223-224)।

- जेलिनेक ने राज्य-मण्डलों के दो भेद माने हैं—प्रथम, वे जिनमें मण्डल की सरकार के कार्य सदस्य-राज्यों पर बन्धनकारी नहीं होने और द्वितीय, वे जिनमें मण्डल की धारा-सभा केवल प्रतिनिधि-सभा नहीं होती बल्कि वास्तविक धारासभा होती है जिसका कार्यों का प्रभाव सदस्य-राज्यों पर नहीं, बल्कि उनके नागरिकों पर सीधा पड़ता है। यह दूसरे प्रकार का राज्य-मण्डल संघ का निकट पहुँच जाता है। उत्तरी अमेरिका के दक्षिण राज्यों (सन् १८६१-६५) का उमने इस सम्बन्ध में उदाहरण दिया है परन्तु उस मण्डल के विधान की परीक्षा करने से प्रकट होता है कि वह नाममात्र का ही मण्डल था और उन राज्यों से, जो मंच बहलाते हैं, उनमें कोई भेद नहीं था।

प्रत्युक्त राजदूत-सम्मेलन, प्रतिनिधि-सम्मेलन अथवा राज्याधिकारियों के सम्मेलन के प्रस्तावों के रूप में होती है। राज्यों के प्रतिनिधि राज्य की ओर से मत देने हेतु और प्रायः अपने-अपनी सरकारों के आदेशानुसार वे अपना मत देते हैं। उन प्रस्तावों का व्यक्तियों पर कोई अनिवार्य प्रभाव नहीं पड़ता अर्थात् जनता उनसे अनिवार्यतः बाध्य नहीं होती; प्रत्युत वे प्रस्ताव राज्य-मण्डल के अंगों (Organs) के पास भेजे जाते हैं और जब तक उस राज्य की सरकार उन्हें स्वीकार करके कानूनी रूप न दे दे, वे प्रयोग में नहीं आने। राज्य-मण्डल की कांग्रेस या धारा-सभा (Diet) अपने प्रस्तावों को केवल-व्यवस्था-प्रयोग द्वारा ही कार्य रूप में परिणत कर सकती है, इसके प्रतिरिक्त उसे कोई दूसरा अधिकार नहीं है। प्राचीन समय में अधिकांश राज्य-मण्डलों के पास न तो कार्यकारिणी व्यवस्था होती थी और न न्याय की मशौनरी और वे अपने आदेशों का मण्डल के सभी राज्यों को अनुमति द्वारा ही पालन करा सकते थे। अतः राज्य मण्डल की प्रकृति से ही यह स्पष्ट है कि इसके सदस्य स्वेच्छानुसार मण्डल से पृथक् होकर मण्डल को भंग कर सकते हैं और मण्डल की मता का किसी पृथक् हुए सदस्य के विरुद्ध कोई कार्यवाही करने का या किसी सदस्य की पृथक् होने में रोकने का कोई वैधानिक अधिकार नहीं होता।

**राज्य-मण्डल राज्य नहीं है**

राज्य-मण्डल की कानूनी प्रकृति के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है। एक वर्ग, जिसमें मालार्ग, फासिल, जेलिनेक, बॉन मोहस, लेंडेंड, ओपेनहोम आदि हैं, यह मानता है कि राज्य-मण्डल राज्य अथवा फॉर्म लेखकों के शब्दों में एक 'नैतिक व्यक्ति' नहीं है। यह राज्यों का एक सामान्य समुदाय है जिसका न कोई कानूनी व्यक्तित्व है और न अपने अधिकार हैं, केवल उन अधिकारों को छोड़कर जो सम-भोते के द्वारा राज्यों ने राज्य मण्डल को सौंप दिये हैं। दूसरे वर्ग के अनुसार जिसमें लेफर, झूजे आदि हैं, यद्यपि राज्य-मण्डल राज्य नहीं है, तथापि विधायक राज्यों के समान उसका निजी अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व है। सत्य तो यह है कि आज पर्यन्त जितने भी राज्य-मण्डल बने, उनमें से किसी में भी एक राज्य के गुण विद्यमान नहीं थे; परन्तु इसका कोई कारण नहीं माना जाता कि उसके सीमित अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व को क्यों न स्वीकार किया जाय। उसका अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व है या नहीं, यह भी समभोते की बातों पर निर्भर है।

**राज्य-मण्डलों के उदाहरण**

इतिहास में राज्य-मण्डलों के उदाहरण भरे पड़े हैं; क्योंकि राज्यों में आत्म-रक्षा तथा सामान्य हितों की निधि के लिए परस्पर संगठित होकर रहने की प्रवृत्ति उतनी ही मजबूत है, जितनी व्यक्तियों की सामाजिक प्रवृत्ति। प्राचीन यूनानियों में कई राज्य-मण्डल थे जिनमें बोओटियन (Boeotian), डेलियन (Delian), लिस्सियन (Lycian), एकियन (Achaean) तथा एटोलियन (Aetolian) लीग अधिक प्रसिद्ध हैं। कुछ मण्डलों में सदस्य-राज्यों के सम्बन्ध अन्य मण्डलों की अपेक्षा अधिक घनिष्ठ थे। एकियन लीग में सामान्य धारासभा, सामान्य न्याय-व्यवस्था और सामान्य

१. बिलोवी इस बचन से सहमत है कि राज्य-मण्डल राज्य नहीं है परन्तु उसका कोई अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व होता है या नहीं, इस विषय में वह कोई मत प्रकट नहीं करता। (Fundamental Concepts of Public Law, p. 192),

शासन-व्यवस्था को स्थापित दिया गया था। उसका मकसद इतना विकसित था कि कुछ लेखक उसे राज्य-मण्डल न मान कर सागत मध्य-राज्य मानते हैं।<sup>१</sup> इटली में भी राज्य परिषद् तथा राज्य-मण्डल काफी थे; परन्तु उन्होंने इतना विकसित रूप प्राप्त नहीं किया जितना कि यूनान में। मध्ययुग में अनेक मण्डल स्थापित हुए जिनमें से 'हेनिश कॉन्फेडरेशन' (Rhenish Confederation) (सन् १२५४-१३५०) में ७० राज्य थे। इसके बाद दूसरा प्रसिद्ध राज्य-मण्डल था हेनसियाटिक लीग (Hansatic League) (सन् १३६७-१७६६) जो धारम में व्यापार-वाणिज्य की प्रगति एवं रक्षा के लिए बना था और जो बाद में एक महत्वपूर्ण राजनीतिक संस्था के रूप में विकसित हो गया, जिसने युद्ध किये, मधियाँ की और जिसका धाराप के अन्तर्राष्ट्रीय मामलों पर बड़ा प्रभाव पड़ा। उसकी एक प्रकार की केन्द्रीय धारामभा तथा राज्यों के धारामी भागों का निर्णय करने के लिए एक केन्द्रीय ग्याम-व्यवस्था भी थी। पवित्र रोमन साम्राज्य (सन् १५३६-१८०६) उत्तरी सीमा में पूर्व स्थापित मण्डलों में सबसे महान् मण्डल था। उसमें कई भी की संख्या में विविध प्रकार के राज्य, स्वतन्त्र नगर, धार्मिक प्रदेश, पंतुक राजतन्त्र आदि सम्मिलित थे। उसकी सामान्य धारामभा (Diet) और अनेक ग्यामालय भी थे।<sup>२</sup> दूसरे उदाहरण हैं, स्विस् कॉन्फेडरेशन (सन् १२९१-१७९८) तथा (सन् १८०३-१८४८) जिसकी उत्पत्ति तीन छोटे प्रदेशों (Cantons) के संयोग में हुई परन्तु जिसमें बाद में सब शामिल हो गये; यूनाइटेड नोदर्लैण्ड (सन् १५२६-१७४६) डच प्रान्तों में बना था। राज्य-मण्डलों के आधुनिक काल के दो बड़े उदाहरण हैं—युक्त राज्य अमेरिका (सन् १७८१-१७८६) और जर्मन राज्य-मण्डल (सन् १८१५-१८६७)। प्रथम राज्य-मण्डल के विधान में उसे 'मित्रता की सुपुट परिषद्' कहा गया। वह उससे अधिक कुछ सिद्ध नहीं हुआ। उस विधान में यह स्पष्ट कहा गया था कि प्रत्येक राज्य की अपनी प्रभुता, स्वतन्त्रता तथा शासनाधिकार एवं सत्ता राज्य मण्डल की नहीं मौखी गई है, वह सब राज्यों के पास सुरक्षित रहेंगे। उसका एकमात्र ध्येय समस्त राज्यों की धारमण से सामान्य रक्षा था। राज्य-मण्डल की सामूहिक इच्छा एक कॉन्फेस द्वारा अभिव्यक्त होती थी जो प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की समा थी, और जिसके निर्माण में राज्यों की जनसंख्या का कोई विचार नहीं रखा गया था। उसमें सामान्य शासन-प्रबन्ध तथा ग्याम-प्रबन्ध की व्यवस्था नहीं की गई थी। कॉन्फेस के प्रस्तावों पर कार्यवाही करना राज्यों पर ही छोड़ दिया गया था। निर्णय की इतने कम अधिकार होते गये थे और अपनी इच्छा के अनुसार कार्य बनाने की उनकी शक्ति इनकी अपर्याप्त थी कि उसकी सरकार की दुर्बलता के कारण ही उसका पतन हो गया।<sup>३</sup>

जर्मन राज्य-मण्डल (German Bund) १८१५-१८६७

जर्मन राज्य-मण्डल में कई प्रकार के कुल ३८ राज्य सम्मिलित थे—राज्य, स्वतन्त्र नगर, जागीरें आदि। यह 'जर्मनी की आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा, स्वतन्त्रता की रक्षा तथा सदस्य राज्यों की अक्षत बनाये रखने के लिए एक 'स्थायी संस्था' घोषित की गया। मण्डल की सामूहिक इच्छा की अभिव्यक्ति राज्यों के प्रतिनिधियों की एक

१. Hart, 'Introduction to Federal Government', p. 32.

२. यथा Freeman (History of Federal Government, 1863).

३. Bryce, 'Holy Roman Empire,' विशेषकर पृष्ठ ३४०-३६५।

४. Democracy in America, Vol. I, p. 168.

धारा-सभा (Diet) द्वारा की जाती थी जिसके अधिवेशन घोम्बिया की सभ्यता में फेफुकोट में होते थे। इसके प्रतिनिधि सम्मिलित राज्यों की सरकारों द्वारा नियुक्त किये जाने थे और वे उनके प्रादेशानुसार मत देने थे। "हायट" को जर्मन कॉन्फेडरेशन की ओर से राजदूत भेजने तथा राजदूतों को धरने यहाँ रखने, पृष्ठ एवं सधि करने तथा एक सीमा तक राज्यों के धान्तरिक मामलों में हस्तक्षेप करने का भी अधिकार था। प्रत्येक राज्य को धरने प्रतिनिधि दूसरे देशों में भेजने का अधिकार था, वे दूसरे देशों से मित्रता-सन्धि भी करने थे परन्तु जहाँ यह थी कि ऐसी सधि मण्डल की सभ्यता उसके किसी राज्य की सुरक्षा के विरुद्ध न हो। यदि मण्डल युद्ध की घोषणा करता था तो कोई भी सदस्य-राज्य उसको अनुमति के बिना सधि नहीं कर सकता था। मण्डल का कोई भी राज्य किसी दूसरे सदस्य-राज्य के विरुद्ध युद्ध-घोषणा नहीं कर सकता था और यदि उनमें परस्पर कोई विवाद होता था, तो निरटारे के लिए वह हायट को सौंप दिया जाता था। एक साहो न्यायालय भी था जिनकी अधिकार-सीमा सीमित थी, परन्तु कोई सामान्य शासन-प्रबन्ध नहीं था। हायट के निरचयों की प्रमत्त में लाता प्रत्येक राज्य पर निर्भर था।

मध्य-अमेरिकन राज्य-मण्डल (१८०७-१८१८)

राज्य-मण्डल का एक नया उदाहरण हमें मध्य अमेरिकन राज्य-मण्डल (Central American Federation) में मिलता है। यह पाँच मध्य अमेरिकन राज्यों से मिल कर बना था—गुयटेमाला, कोस्टारिका, होंडुरास, निकारागुआ और सेलवेडोर। यह मध्य राज्य-मण्डलों से धरने उद्देश्यों तथा निर्माण के ढंग में भिन्न था। उसकी स्थापना बासिगटन में सन् १८०७ में सात अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों द्वारा हुई थी। उनमें से मुख्य सम्मेलनों द्वारा निम्न बातें निरिचय की गयीं—

(१) कार्टेगो में एक मध्य-अमेरिकन न्यायालय स्थापित हो और दस वर्ष तक दो या अधिक राज्यों के बीच जो विवाद किसी प्रकार तय न हो, इस न्यायालय में तय किये जायें; (२) एक केन्द्रीय अमेरिकन ब्यूरो की स्थापना तथा (३) कम से कम ५ वर्ष तक वार्षिक सम्मेलनों की व्यवस्था। दस वर्षों के अवधि की समाप्ति के बाद सन् १८१८ में न्यायालय के इस निर्णय के फलस्वरूप कि निकारागुआ ने सन् १८१४ में अमेरिका के संयुक्त-राज्य से सन्धि करके मध्य मध्य-अमेरिकन राज्यों के अधिकारों का उत्तराधिकार किया है, इन राज्य-मण्डल का प्रत्यक्ष हो गया।<sup>१</sup>

इस समय जो व्याख्या हमने राज्य-मण्डल की की है उनके अनुसार कोई राज्य-मण्डल दुनिया के किसी भी भाग में नहीं है। अनुभव ने इन प्रकार के संयोग को दुर्बलता प्रमाणित कर दी है। राज्य-मण्डल राजनैतिक विज्ञान में एक अस्थायी मॉडल है। जो राज्य-मण्डल भूगोल में हुए हैं वे सब उनके एक सधि (Federal Union) में या एकात्मक राज्य में परिवर्तित हो जाने के कारण मिट गये हैं।<sup>२</sup>

१. Munro : The Five Republics of Central America, p. 218 ff.  
Hicks : 'The New World Order' pp 87 ff. 171 ff., Buell :  
'International Relations', pp. 202 ff., 531 ff.

२. पिछले वर्षों में डेनमार्क, नॉर्वे, स्वीडन, फिनलैंड तथा आस्ट्रिया का किसी प्रकार का राज्य-मण्डल सभ्यता संघ निर्माण करने की चर्चा बनी थी। ग्रैंट ब्रिटेन तथा उसके स्वायत्तशासी डोमिनियनों के संघों की भी किसी मात्रा में राज्य-  
१२

## (४) संघ-राज्य (Federal Unions)

## संघ-राज्यों के उदाहरण

जब अनेक राज्य एक सामान्य प्रभुत्व के अधीन अपने सामान्य शासन-प्रबन्ध के लिए एक सामान्य केन्द्रीय शासन (Common Central Government) की स्थापना करते हैं या जब कुछ प्रान्त या अधीन राज्य सर्वोच्च अधिकारी के द्वारा स्वायत्त-शासित प्रान्त बना दिये जाते हैं, तब संघ राज्य की स्थापना हो जाती है। सन् १८६३ में लिखते हुए अर्थोज इतिहासकार फ्रीमैन ने कहा है कि इतिहास में सबसे प्रसिद्ध चार संघ राज्य थे। प्राचीन-कालीन यूनान के उत्तरकाल का एकियन लोग, सन् १२६१ से घाज़ तक का स्विस राज्य-मण्डल, सन् १५७६ में १७६५ तक नीदरलैंड के संयुक्त प्रान्त और संयुक्त राज्य अमेरिका (सन् १७८६-१८६३)। प्रथम तथा अन्तिम संघ वास्तव में पूर्णरूपेण विकसित संघ राज्य थे, यद्यपि कई प्राचीन राज्य-मण्डल भी ऐसे थे जिनमें संघ की भावना उत्पन्न हो पूर्ण हो जितनी एकियन लोग में थी।<sup>१</sup>

फ्रीमैन के 'संघ शासनो के इतिहास' के प्रकाशन के बाद संसार के अनेक भागों में संघ-राज्य स्थापित हो गये हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण हैं—कनाडा (सन् १८६७); जर्मनी (सन् १८७१) जिसके विधान में सन् १९१६ में काफी संशोधन हो गया, स्विस गणतन्त्र (सन् १८७५), ब्राज़ील (सन् १८८९); ऑस्ट्रेलिया (सन् १९००)<sup>२</sup>; आस्ट्रिया का गणतन्त्र (सन् १९२०)।<sup>३</sup>

## संघ-राज्य की प्रकृति

इतिहासकार फ्रीमैन ने संघ-शासन (Federal Government) तथा संघ-राज्य (Federal State) शब्दों का प्रयोग बिना उनमें भेद माने किया है। उसका कथन है कि संघ-शासन शब्द का प्रयोग किसी भी ऐसे संघ के लिए किया जा सकता है, जिसमें उसके सदस्य-राज्यों का सम्बन्ध मित्रता-सम्बन्ध से, चाहे वह कितना ही अनिष्ट हो, अधिक हो और उन्हें अपने आन्तरिक शासन-प्रबन्ध में स्थानीय स्वशासन में जितनी स्वतन्त्रता का अभिप्राय है उसमें अधिक मात्रा में स्वतन्त्रता भी हो।<sup>४</sup> उसने यह भी लिखा है कि एक संघीय राष्ट्र-मण्डल (Federal Commonwealth) अपने पूर्णरूप में वह है, जो अन्तराष्ट्रीय सम्बन्ध की दृष्टि में एक राज्य माना जाता है;

मण्डल बताया जाता है। परन्तु जिन अर्थ में हमने राज्य-मण्डल शब्द का प्रयोग किया है उसमें यह राज्य मण्डल नहीं है। इसी प्रकार फोडिल ने इसी सोचियन गणतन्त्रों के संघ को भी राज्य-मण्डल का एक रूप माना है।

१. History of Federal Government, p. 7.

२. फोडिल कनाडा और ऑस्ट्रेलिया को संघ नहीं मानता क्योंकि उनका अपने वीदेशिक सम्बन्धों पर पूर्ण अधिकार नहीं है। जिस समय यह ग्रन्थ लिखा गया उस समय ऐसा नहीं था परन्तु अब तो सभी स्वायत्तशासी डॉमिनियन पूर्णरूप में स्वतन्त्र हैं और यथार्थ में संघ-राज्य हैं।

३. मेक्सिको के संघ की स्थापना सन् १८५७ में हुई थी और अर्जेन्टाइना की सन् १८६० में। बोलिविया, इक्वाडोर, कोलम्बिया, चिली तथा पेरू अब भी एकात्मक केन्द्रीय गणतन्त्र हैं।

४. 'History of Federal Government', pp. 2-3,



परन्तु जहाँ तक उसके भ्रान्तरिक शासन का सम्बन्ध है, उसमें अनेक राज्य होते हैं । सच में एकात्मक तथा संघीय दोनों ही सिद्धान्त काम करते हैं । वह एकात्मक राज्य तो इन प्रश्न में होता है कि समस्त राष्ट्रीय प्रदेश पर उसकी केन्द्रीय शासन-सत्ता का विस्तार होता है ; वह संघ इस प्रश्न में है कि उसके अन्तर्गत राज्यों तथा संघ-राज्य के बीच शासन-सत्ता एवं अधिकारों का विभाजन या वितरण होता है । यहाँ यह उल्लेख करना आवश्यक है कि वर्तमान समय में संघ-राज्यों में एकात्मक सिद्धान्त की ओर प्रवृत्ति पाई जाती है, प्रसिद्ध संघ-राज्य केन्द्रीकरण की प्रक्रिया द्वारा अधिकधिक एकात्मक तथा गूनातिगूना संघीय बनते जा रहे हैं ।

सामान्यतया संघ-राज्य के विशेष लक्षण इस प्रकार हैं—प्रथम, ऐसे राज्यों, प्रदेशों एक प्रान्तों का पस्तिस्म, जिनका अपना शासन-विधान या सरकारें हो और जो अपने एक पर्याप्त क्षेत्र में सर्वोच्च हों । दूसरे, कुछ विशेष सामान्य कार्यों के लिए समस्त राज्यों का एक सामान्य शासन-विधान और शासन । राज्य-मण्डल (Confederation) तथा संघ-राज्य (Federation) में अन्तर यह है कि राज्य-मण्डल के अन्तर्गत राज्य स्वाधीन रहते हैं और वे केवल शासन-रक्षा एवं सुरक्षा के लिए परस्पर मिल कर व्यवस्था करते हैं, परन्तु संघ-राज्य उन विभिन्न राज्यों के विलीन हो जाने से बनता है जो आपस में मिल कर सामान्य हित के मामलों का एक केन्द्रीय सरकार द्वारा शासन-प्रबन्ध करते हैं । संघ-राज्य एक प्रकार का मिश्रित राज्य होता है, अन्तर्राष्ट्रीय समझौते द्वारा संगठित राज्यों का समूहमान नहीं । संघ की स्थापना केवल समझौते द्वारा नहीं, प्रत्युत विधान-विधान द्वारा होती है । ऐसा भी कहा जाता है कि संघ विविध राज्यों के बीच किये हुए अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों पर आधारित होता है । लेफर, जेलिनेक आदि दूसरे लेखक यह मानते हैं कि संघ-राज्य का विकास दो स्थितियों में होकर होता है—एक अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति और दूसरी वैधानिक स्थिति । उनके अनुसार संघ की स्थापना (वैधानिक कार्य) के पहले 'संघ की सन्धि' (Treaty of Union) (अन्तर्राष्ट्रीय कार्य) होती है । इस प्रणाली का प्रयोग वास्तव में हो सकता है और नहीं भी हो सकता है । इस प्रणाली का सन् १८६७ के उत्तरी जर्मन संघ-राज्य की स्थापना के सम्बन्ध में प्रयोग किया गया था, क्योंकि उसका प्रारम्भ अगस्त ६, सन् १८६६ की सन्धि के अनुसार हुआ था जिसके द्वारा उत्तरी जर्मन राज्यों में संघ-राज्य की स्थापना का निश्चय किया । इसके बाद उन्होंने संघ का विधान बनाया । परन्तु जिन राज्यों ने मिल कर अमेरिका के संयुक्त राज्य को संघ-राज्य का रूप दिया, उन्होंने इस विधि में कार्य नहीं किया था । संयुक्त राज्य अमेरिका का शासन-विधान बनाने से पूर्व उनमें परस्पर कोई सन्धि नहीं हुई थी और न इस विधि के अनुसार बाजील का हो संघ-राज्य बना था । बाजील प्रारम्भ में एकात्मक राज्य था । उसे केन्द्रीय सरकार ने आपसों और से ही विकेन्द्रीकरण करके संघ-राज्य का रूप दे दिया । इनमें से कोई भी संघ अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति से नहीं गुजरा ।

१. उपर्युक्त, पृ० ६१ । जेलिनेक ने संघ की व्यवस्था इस प्रकार की है—“कई राज्यों से मिलकर बना हुआ एक प्रभुत्वसम्पन्न राज्य जिसकी सत्ता उसके विभाजक राज्यों से प्राप्त होती है जो इस प्रकार आपस में सम्बद्ध हैं कि उनकी एक राजनीतिक इकाई बन जाती है । वह एक राज्यों का समुदाय है जिसके परिणाम-स्वरूप उसमें सम्बद्ध राज्यों से ऊँची प्रभुत्व-शक्ति है, यद्यपि उन राज्यों का भी उसमें साम्ना है ।”

घरने बाह्य सम्बन्धों में संघ वास्तविक संयोग (Real Union) से मिलता-जुलता है और आन्तरिक मामलों में यह राज्य-मण्डल से मिलता है। लेखक हॉल का यह मत है कि अन्तर्राष्ट्रीय पक्ष में, संघ-राज्य की केन्द्रीय सरकार वैदेशिक नीति का नियमन करती है और राज्यों को मघ में पृथक् होने का अधिकार नहीं होता।<sup>१</sup> संघ-राज्य तथा राज्य-मण्डल में प्रमुख एवं आधारभूत अन्तर संघ तथा उसके विधायक राज्यों के पारस्परिक सम्बन्ध की प्रकृति तथा उसकी अवस्था है, वे दोनों इस बात में भी भिन्न हैं कि संघ में एक केन्द्रीय शासन होता है जो केवल वैदेशिक सम्बन्ध का ही नियमन नहीं करता, वरन् सामान्य आन्तरिक मामलों की व्यवस्था में भी उसे महत्वपूर्ण अधिकार रहते हैं। संघ-राज्य में उसके विधायक मघ एक ही प्रभु के अधीन होते हैं और सामूहिक रूप से उनका एक ही मयुक्त राज्य होता है। राज्य मण्डल में विभिन्न अंगों का सामान्य प्रभु नहीं होता; प्रत्येक राज्य का पृथक् प्रभुत्व होता है। संघ-राज्य में एक वास्तविक राज्य, एक केन्द्रीय सरकार और कतिपय स्थानीय सरकारें होती हैं, क्योंकि राज्य के मगठन का उत्तना ही विस्तार होता है जितना केन्द्रीय सरकार के मगठन का होता है। इसके विपरीत राज्य-मण्डल में उतने ही राज्य होते हैं जितने उसके विधायक सदस्य।

**संघ-राज्यों के भेद**

कीमेन, टॉकविल, मिल, ह्यूटन, फेडरलिस्ट के लेखक आदि कुछ विद्वान् संघ-राज्यों को दो प्रकार के मानते हैं, एक पूर्ण संघ-राज्य (Perfect Federal Union) और दूसरा अपूर्ण संघ-राज्य (Imperfect Federal Union)। इन दोनों में केवल मात्रा का ही अन्तर है। पूर्ण संघ-राज्य में राज्य-मण्डल के कोई तत्व नहीं होते। उसमें केन्द्रीय शासन वैदेशिक नीति एवं अन्तर्राष्ट्रीय मामलों तथा सामान्य हित में कुछ निदिष्ट आन्तरिक मामलों में पूर्णरूप से सर्वोच्च सत्ताधारी होता है। उसका मघ क ममस्त नागरिकों पर अपना सीधा अधिकार होता है और उसे अपनी अभिव्यक्ति इच्छा तथा अपने निर्णय के अनुसार व्यवहार कराने की पूर्ण समता होती है। एक जर्मन लेखक श्री (Brie) ने इसे 'आदर्श संघ-राज्य' माना है। अपूर्ण संघ-राज्य में राज्य-मण्डल के कुछ प्रयोग रहते हैं और उसका मगठन एकात्मक राज्य की प्रवेष्टा राज्य-मण्डल के समान अधिक होता है; उसमें मघ के विधायक राज्यों की विदेशी मामलों में कुछ मर्यादित अधिकार रहते हैं, केन्द्रीय सरकार के कानूनों पर राज्यों की सरकारें प्रभुत्व करवाती हैं और उसकी सत्ता केवल मात्र इतनी रहती है कि वह मघीय सत्ता की उचित सीमा के अन्दर राज्यों की सरकारों के लिए आदेश जारी कर सकती है जिसका पालन करना राज्यों की सरकारों का कर्तव्य है।<sup>२</sup> सन् १८७१-१८१६ में जर्मन साम्राज्य इसी प्रकार के अपूर्ण संघ-राज्य का उदाहरण है। जर्मन साम्राज्य के अन्तर्गत जो राज्य थे उन्हें राजदूत नियुक्त करने तथा सैनिक प्रशासन के सीमित अधिकार थे और साम्राज्य के कानूनों की व्यवहार में लाने का दायित्व राज्यों पर ही था। कुछ राज्यों का कुछ विशेषाधिकार भी प्रदान किये गये थे, जिनमें उन्हें उनकी अनुमति के बिना वचित नहीं किया जा सकता था। इस प्रकार जर्मन-साम्राज्य में अन्य सभों की

१. International Law, p. 26 जेलिनेक ने कहा है कि संघ के विधायक राज्यों में उससे अलग होने के अधिकार का अभाव मघ की कानूनी प्रकृति से ही उत्पन्न है।

२. Freeman, 'History of Federal Government', p. 11.

अपेक्षा राज्य-मण्डल की विशेषताएं अधिक थीं। सन् १९१६ के विधान के अनुसार जर्मन संघ-राज्य का पुनर्गठन इस प्रकार हो गया कि यह नहीं कहा जा सकता कि यह एक संघ-राज्य रहा भी है या नहीं। केवल इतना ही नहीं हुआ कि उसके अन्तर्गत जो राज्य थे उनका नाम राज्य (State) नहीं रहा, वे अब प्रदेश (Lander) कहलाने लगे और उनके अधिकार एवं कार्यक्षेत्र भी बहुत सीमित कर दिये गये हैं। अब उन्हें अपनी सामन्य-व्यक्ति एवं विधान का निर्धारण करने का स्वतन्त्र अधिकार नहीं है; पहले जो व्यापक अधिकार जर्मन-साम्राज्य के अन्तर्गत राज्यों को थे, वे अब जर्मनी की केन्द्रीय सरकार (Reich) को हैं। जो थोड़े-बहुत अधिकार उनके पास हैं, उनके सम्बन्ध में भी केन्द्रीय सरकार को बन्धनकारी वैधानिक सिद्धान्तों को स्थिर करने का अधिकार है, वे अपने मनाधिकार का भी नियमन स्वतन्त्रता से नहीं कर सकते और केन्द्रीय सरकार तथा उसके प्रदेशों के बीच शासन के वितरण में केन्द्रीय सरकार अपनी इच्छानुसार परिवर्तन कर सकती है। इस प्रकार संघ-राज्य के धर्मों को जो स्वशासन का अधिकार होना चाहिए वह उन्हें प्राप्त नहीं है। जैसा कि पूर्व शासन-विधान के अन्तर्गत होता था, केन्द्रीय सरकार अपनी मताओं के प्रयोग के लिए स्थानीय सरकारों पर बहुत कुछ निर्भर है; परन्तु स्थानीय सरकारें, अब उन्हें यह कसौटियाँ सौंप दी जा रही हैं, केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में रहती हैं। जब अमेरिकन मानदण्ड के अनुसार हम इस सम्बन्ध में विचार करते हैं, तो जर्मन संघ हमें एकात्मक राज्य का रूप ही दिखाई देता है। उल्फ-कोटि के विकसित राज्य-मण्डल के लक्षणों से युक्त संघ राज्य की स्थिति में जर्मन राज्य अब केन्द्रीयकृत एकात्मक राज्य हो गया है।<sup>१</sup> आस्ट्रिया के नये संघीय गणतन्त्र में भी जर्मनी की भांति ही संघ की अपेक्षा एकात्मक राज्य के लक्षण अधिक हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी, पुराने जर्मन साम्राज्य की भांति, राज्य-मण्डल के कुछ लक्षण हैं। यह बात सबसे प्रथम मेडिसन ने बतलाई थी। उसका यह कथन था कि संयुक्त राज्य के शासन विधान की स्वीकृति तथा उसके मसौपन की विधि एवं सीनेट का संगठन सिद्धान्त में राज्य-मण्डल की विधियों के समान है, परन्तु शासन के अधिकारों के क्षेत्र, राज्य-मण्डल तथा नियमों का कार्यरूप में परिणत करने की दृष्टि से संयुक्त राज्य-संघ (Federal) है।<sup>२</sup>

अपनी स्वाभाविक स्थिति में संघ-राज्य की सरकार का प्रभाव सीधा नागरिकों पर होता है, विधायक राज्यों पर नहीं। अतः नागरिकों को उसके आदेश स्थानीय सरकारों द्वारा नहीं दिये जाते। राज्य-मण्डल के विपरीत संघ-राज्य के अन्तर्गत सामान्य प्रथम सार्वजनिक तथा विशिष्ट या स्थानिक दो प्रकार की नागरिकता

१. जर्मन टीकाकार इस प्रश्न पर अपनी राय में बराबर विभाजित हैं कि सन् १९१६ के विधान के अनुसार जर्मनी वास्तव में एक संघ है या एकात्मक राज्य। देखिये, Brunet, 'The New German Constitution', p. 70 तथा Oppenheim, 'The Constitution of the German Republic' p. 300

लेसक ने जर्मनी के संघीय शासन का यह वर्णन द्वितीय विश्व-युद्ध के पहले लिखा था।

२. The Federalist No. 39 जिसमें मेडिसन ने अमेरिका के संयुक्त राज्य की उत्पत्ति तथा उसकी रचना बतलाई है और उसकी सरकार के कार्य में 'संघीय' तथा 'राष्ट्रीय' तत्वों में भेद किया है।

होती है। यदि सघ-राज्य के अङ्गों में परस्पर मध्य छिड़ जाय तो उसे अन्तर्राष्ट्रीय युद्ध नहीं, गृह-युद्ध (Civil War) कहा जायगा। संघ-राज्य के अन्तर्गत राज्य एकतन्त्र या गणतन्त्र प्रथवा दोनों प्रकार हो सकते हैं, प्रथवा वे केवल प्रान्त, प्रदेश प्रथवा औपनिवेशिक अधीन राज्य हो सकते हैं। पुराना जर्मन मधीम साम्राज्य कई प्रकार के राज्यों से बना था, परन्तु उसके वर्तमान विधान के अन्तर्गत उसके समस्त राज्यों का गणतन्त्र होना आवश्यक है। स्विट्जरलैण्ड प्रदेशों या जिलों का एक संघ है जिनमें से कुछ का संगठन प्रतिनिधि-सत्तात्मक आधार पर और दूसरों का विभुष्ट प्रजातन्त्र के आधार पर है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ-राज्य में कुछ राज्य गणतन्त्र हैं जो राज्य कहलाते हैं और कुछ अधीन राज्य हैं, जिन्हें 'प्रदेश' (Territories) कहा जाता है। प्रत्येक राज्य समानता के आधार पर संघ-राज्य का सदस्य है, किसी को विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है, जैसा पुराने जर्मन साम्राज्य में था। कनाडा के संघ-राज्य के अन्तर्गत राज्य केवल प्रान्त हैं, उन्हें एकात्मक राज्य के प्रान्तों में अधिक स्वराज्य के अधिकार प्राप्त हैं। प्रोस्ट्रिया तथा सेटिन अमेरिका के सघों के अन्तर्गत राज्य 'राज्य' (States) कहलाते हैं।

क्या संघ-राज्य के सदस्य राज्य हैं ?

जिन समुदायों (Communities) को मिला कर संघ बनाये जाते हैं, वे वास्तविक अर्थ में राज्य नहीं होते, यद्यपि अनेक संघ-राज्यों में ऐसे सदस्यों को राज्य ही कहा जाता है। उनमें से अधिकांश पहले स्वाधीन और प्रमुखसम्पन्न राज्य थे और जब वे संघ में सम्मिलित हो गये, तब भी उन्होंने अपना नाम राज्य, अपना बहुत कुछ गोप्य और यही नहीं, प्रमुखसम्पन्न राज्यों के कुछ अधिकारों को भी कायम रखा। परन्तु, वास्तव में संघ में सम्मिलित हो जाने से उनकी प्रभुता नष्ट हो गयी और उनके साथ ही उनका वह विशिष्ट गुण भी नष्ट हो गया जिसमें राज्य, राज्य बनता है। संघ में अपने पृथक् अस्तित्व को विलीन कर देने से वे नवीन राज्य के प्रदेश-मात्र ही बन गये, यद्यपि उनको किसी सीमा तक स्थानीय स्वायत्त शासन के अधिकार रहे और उनका कुछ राजनीतिक महत्व भी रहा जो एकात्मक राज्य के प्रान्तों का नहीं होता। उनकी अपनी निजी शासन विधान तथा अपनी निजी राजनीतिक व्यवस्था रखने और सामूहिक इच्छा के निर्माण में भाग लेने का अधिकार होता है, जो एकात्मक राज्य के प्रान्तों को नहीं होता। इस प्रकार संघ के सदस्यों (Component Parts) की स्थिति न तो राज्य-मण्डल के राज्यों की भांति है और न एकात्मक राज्य के प्रान्तों की तरह।<sup>१</sup> दुर्भाग्य से राज्यविज्ञान में ऐसा कोई समुचित शब्द नहीं है, जिसका प्रयोग इस स्थिति के लिए किया जा सके।<sup>२</sup>

अभी तब यह मत प्रकट किया गया है कि संघ में विघटक राज्य वास्तव में

१. लेकर संघ के सदस्यों को वास्तविक राज्य नहीं मानता, परन्तु वह उन्हें एकात्मक राज्यों के प्रान्तों के समान भी नहीं मानता। उसने चोरेल के इस मत की आलोचना की है कि संघ के सदस्य राज्यों और एकात्मक राज्य के प्रशासन सम्बन्धी विभागों में कोई कानूनी अन्तर नहीं है।
२. वर्गम ने अपनी पुस्तक (Political Science and Constitutional Law) में इस स्थिति को प्रकट कर कॉमनवेल्थ शब्द के प्रयोग की सलाह दी है। उसने स्वयं भी इसे शब्द का प्रयोग किया है, परन्तु राजनीतिक लेखक इस शब्द को

राज्य नहीं है, परन्तु बहुत से लेखक, विशेषकर जर्मन, इस मत को नहीं मानते। वे कहते हैं कि संघ-राज्य के अन्तर्गत जो सदस्य होते हैं, उनमें प्रभुत्व को छोड़ राज्य के सभी गुण होते हैं, अतः उनको राज्य ही मानना चाहिए, न कि प्रदेश प्रपवा प्रान्त। जो जर्मन विचारक इस मत को मानते हैं उनमें सेबेण्ड, जेलिनेक, वी तथा रोपिन आदि प्रमुख हैं। सेबेण्ड ने पूर्व जर्मन साम्राज्य के अंगों को राज्य माना है, यद्यपि वह यह स्वीकार करता है कि उन्हें प्रभुत्व प्राप्त नहीं था। उसका सिद्धान्त इस विचार पर आधारित था कि राज्य की प्रमुख विशेषता प्रभुत्व नहीं, आदेश करने तथा उसका पालन कराने की शक्ति है और चूंकि संघ के प्रत्येक सदस्य को ऐसा अधिकार प्राप्त होता है अतः वह राज्य कहलाने का अधिकारी है। परन्तु इस पर यह कहा जा सकता है कि यदि राज्य की समुचित कानूनी कसौटी आदेश देने तथा उसके पालन कराने की सत्ता मान ली जाय, तो हमें यह मानना पड़ेगा कि एक प्रान्त या म्युनिसिपैलिटी को भी राज्य कहलाने का अधिकार है। केवल स्थानीय स्वशासन तथा कुछ कार्यों में स्वाधीनता के अधिकार—स्थानीय संस्था में इच्छा की अभिव्यक्ति तथा आदेश देने और उसका पालन कराने की सत्ता होने से ही राज्य नहीं बनता। यदि प्रभुत्वहीन समुदाय को ही राज्य माना जाने लगे तो एक राज्य तथा जिले या प्रान्त में अन्तर रह ही नहीं जाता। यदि आदेश देने तथा उनके पालन कराने की सत्ता से यह प्रयोजन है कि वह सत्ता मौलिक, अप्रमाण एवं स्वतन्त्र सत्ता है तब असन्दिग्ध रूप से वह प्रभुत्व है और यह सत्ता संघ-राज्य के अन्तर्गत राज्यों में नहीं होती।<sup>१</sup> संघ-राज्य के सदस्य को सभ में अपनी स्थिति के निर्णय का अधिकार नहीं होता और न उन्हें परस्पर अपने सम्बन्धों तथा संघ के साथ जो सम्बन्ध हैं, उनमें परिवर्तन करने का अधिकार ही होता है, न वे अपनी अधिकार-सीमा या कार्यक्षेत्र की सीमा ही निर्धारित कर सकते हैं। यह सत्ता उनकी अधिकारसीमा के बाहर है और जिसमें वह निहित है, वही राज्य है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में उनका कोई व्यक्तित्व नहीं होता और जहाँ तक आन्तरिक व्यवस्था से सम्बन्ध है, वे कानूनी दृष्टि से स्वशासित प्रदेश (Self-governing Territorial Units) के अतिरिक्त कुछ नहीं हैं। कानूनी दृष्टि से इन स्वशासित तथा दूसरे प्रशासन सम्बन्धी जिलों एवं प्रदेशों में बहुत कम अन्तर होता है। अनेक अमेरिकन राज्यों के शासन-विधानों द्वारा नगरों तथा स्थानीय संस्थाओं को एक बड़ी मात्रा में स्वराज्य प्राप्त है; अतः जर्मन सिद्धान्त के अनुसार वे भी राज्य माने जा सकते हैं। संघ-राज्यों के निर्माण की ऐतिहासिक रीति या पद्धति चाहे जो रही हो, जैसे लिंकन ने अमेरिकन संघ के विषय में बतलाया है, चाहे वे अपने प्रबन्धों से पुरातन हो या इसके विपरीत उनके प्रबन्ध पुरातन हो, परन्तु वे प्रबन्ध समूहों जनता की इच्छा से बने हैं और उस इच्छा के अधीन ही उनका अस्तित्व है। यदि उनका अस्तित्व संघ की स्थापना से पहले भी था तो उनका उस कानून या समझौते द्वारा, जिसके द्वारा वह स्वयं (संघ-राज्य) अस्तित्व में आया, पुनर्निर्माण किया गया और जो शक्तियाँ उनके पास हैं वे उन्हें द्वारा मिली।<sup>२</sup>

१. बुतना कीजिये, Burgess in the Political Science Quarterly, Vol III. p. 128; Willoughby, 'The Fundamental Concepts of Public Law' p. 254 ff.
२. स्वर्गीय बुडरो विलसन ने यह तो माना कि संघ के सदस्य-राज्यों का सामान्य-तया अपने कानून के सम्बन्ध में आत्मनिर्णय का अधिकार नहीं रहा और उनके क्षेत्र संघ-राज्य की सत्ता द्वारा अर्थात्तः हैं, परन्तु उसने कहा कि सदस्य-राज्य

कई लेखकों ने संघ-राज्य तथा उसके अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों पर विचार करते हुए प्रत्येक अंग में प्रभुत्व का एक अंश माना है। इस सिद्धान्त का आशय यह हुआ कि प्रभुत्व विभाज्य है और उसका इच्छानुसार वितरण किया जा सकता है। इस सिद्धान्त के अनुसार मंत्र उन विषयों में प्रभुत्वसम्पन्न है जो उसे सौंप दिये गये हैं तथा वे अंग उन विषयों में प्रभुत्वसम्पन्न हैं, जो उनको सौंप गये हैं। दूसरे शब्दों में, यों कहिये कि प्रत्येक अपने वैधानिक क्षेत्र में प्रभुत्वसम्पन्न है। उनका यह तर्क है कि यदि संघ के अंग प्रभुत्वसम्पन्न हैं तो संघ केवल एक राज्य-मण्डल ही है और इसके विपरीत यदि वे प्रभुत्वहीन हैं, तो राज्य एकात्मक राज्य है। परन्तु क्योंकि वे न तो पूर्ण प्रभुत्वसम्पन्न हैं और न पूर्ण प्रभुत्वहीन ही, अतः वे आंशिक रूप से प्रभुत्वसम्पन्न और आंशिक रूप से प्रभुत्वहीन हैं। इस विचार का जर्मनी में वेज, मेयर, ग्लूजे, ब्लूटसी, गरधर, बॉन मोहल तथा टोट्टे के ने, फ्रान्स में टॉकविल ने बेल्जियम में रिबियर ने, इंग्लैण्ड में फोर्मेन तथा ओपेनहोम ने, अमेरिका में ब्रैट, स्टोरी, कूले आदि ने समर्थन किया है। इस विचार का मनुक्त राज्य अमेरिका की सर्वोच्च न्याय-मस्था 'सुप्रीम-कोर्ट' ने भी मदा समर्थन किया है।<sup>१</sup> हम इस सिद्धान्त का 'प्रभुत्व' पर विचार करते समय विवेचन कर चुके हैं। उस समय हमने यह विचार प्रकट किया था कि प्रभुत्व एक इकाई है, उसका विभाजन नहीं हो सकता और संघ-राज्य में जिस वस्तु का विभाजन होता है, वह शासन-सत्ता (Powers of Government) से अधिक कुछ नहीं है। प्रभुत्व संघ-राज्य में अर्थात् जो राज्य राज्यों के मध्य में बनता है उसमें निहित है और उसके अंगों के पास जो सत्ता होती है वह कुछ मामलों के सम्बन्ध में केवल स्थानीय स्वराज्य ही है। आज के राज्य-वैज्ञानिकों तथा कानून-विशारदों का एक सुविशाल बहुमत इसी विचार का मानता है।

### संघ-राज्यों का निर्माण कैसे होता है

संघ राज्यों का निर्माण दो में से एक प्रकार से होता है—एक विधि तो यह है और यही सामान्य विधि है कि कुछ प्रभुत्वसम्पन्न तथा स्वतन्त्र राज्य स्वेच्छा से एक होकर संघ का निर्माण करते हैं और दूसरी विधि विभेन्दीकरण की है, जिसके अनुसार केन्द्रीय सरकार द्वारा एकात्मक राज्य के विभिन्न प्रान्त या प्रदेश स्वशासित राज्य बना दिये जाते हैं तथा राज्य की क्षमता एवं सत्ताएं उनके साथ बाँट ली जाती हैं और एकात्मक राज्य संघ राज्य बन जाता है। ऐसी अवस्था में एकात्मक राज्य का संघ-राज्य में परिवर्तन उसके अंगों के कार्य का परिणाम नहीं, बल्कि एकात्मक राज्य की

किर भी राज्य है क्योंकि उनकी सत्ता मौलिक है, प्राप्त नहीं क्योंकि उनके राजनीतिक अधिकार उनके कानूनी कर्तव्य नहीं हैं और उनके आदेश के पीछे उनके कानूनों द्वारा स्वीकृत दण्डों का पूरा बल है। परन्तु हम देख चुके हैं कि उनकी सत्ता मौलिक और अप्राप्त नहीं है और फिर वह कनाडा के सदस्य राज्यों के विषय में क्या कहता जिनकी सत्ता प्रदत्त है ?

1. License Cases (5. How) में न्यायालय के निर्णय को देखिये जिसमें सर्वोच्च न्यायालय की सरकारों के विषय में कहा गया है कि वे गृहक और सुनिश्चित प्रभुत्वसम्पन्न इकाइयाँ हैं जो अपने-अपने क्षेत्र में अलग और स्वतन्त्र रूप से कार्य करती हैं। सुनना कीजिये, Lowell, 'Essays on American Government.' प्रभाव दीर्घकालीन ग्रन्थों में।

केन्द्रीय सरकार के कार्यों के फलस्वरूप होता है। सन् १८८६ में बाजील के साम्राज्य के विकेन्द्रीकरण के कारण ही वहाँ संघ-राज्य बना था। इसी प्रकार ब्रिटिश उत्तरी अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया में संघ-शासन-प्रणाली की स्थापना क्रमशः सन् १८९६ और सन् १९०० में हुई थी। इन दोनों देशों में अमेरिका तथा जर्मनी के समान संघ की उत्पत्ति स्वतन्त्र राज्यों में से नहीं, प्रत्युत औपनिवेशिक अधीन राज्यों में से हुई।

आवश्यक दशाएँ एवं तत्त्व

ढाँसी का कथन है कि संघ-राज्यों के निर्माण के लिए दो अवस्थाएँ आवश्यक हैं—प्रथम, कुछ समुदाय हो (राज्य, जिले, प्रान्त आदि) जो प्रदेश, इतिहास, जाति, आदि द्वारा सम्बन्धित हो और जिन पर वहाँ के निवासियों की दृष्टि में सामान्य राष्ट्रीयता की भावना की छाप हो, द्वितीय, उसके निवासियों में एक प्रसाधारण भावना हो, अर्थात् वे बिल्कुल एक न होकर भी संयोग चाहें, एकता और वार्धक्य की विरोधी भावनाओं में सामंजस्य स्थापित कर सकें और इसी प्रकार राष्ट्रीय ऐक्य के लक्ष्य तथा शक्ति-वितरण एवं कानूनों की विभिन्नता से उत्पन्न हानियों में भी सामंजस्य स्थापित कर सकें। अपने व्यक्तिगत अस्तित्व को कायम रखते हुए सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक राज्य की स्थापना की इच्छा होनी चाहिये। संघ-राज्य केवल एक राजनीतिक युक्ति है जिसका उद्देश्य राष्ट्रीय ऐक्य एवं सत्ता तथा राज्यों के अधिकारों के बीच इस प्रकार सामंजस्य स्थापित करना है जिससे दोनों पक्षों को सन्तोष हो सके।<sup>१</sup> संघ-राज्यों के इतिहास से यह स्पष्ट है कि उनका निर्माण आन्तरिक भावदय-वृत्ताओं के कारण नहीं बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय आवश्यकता के कारण हुआ है।

संघ-राज्यों के निर्माण की चाहें जो प्रणाली हो, उसके लिए एक सामान्य कानून या विधान होना आवश्यक है, जिसके द्वारा संघ की केन्द्रीय सरकार तथा उसके विभिन्न अंगों के सम्बन्धों की व्याख्या की गयी हो तथा उनमें से प्रत्येक के कार्य-क्षेत्र निर्धारित किये गये हो। यह विधान उसके अंगों के विधानों से सर्वोपरि होना चाहिए, अन्यथा मध्य का कायम रहना असम्भव हो जायगा। यह भी आवश्यक है कि वह एक लिखित विधान हो। ढाँसी के अनुसार संघ-राज्य की नींव एक गहन एवं जटिल समझौते पर होती है और उसके द्वारा जो व्यवस्थाएँ की जाती हैं वे भी स्पष्ट होनी चाहिए। उन्हें इस दृष्टि से स्पष्ट नहीं छोड़ा जा सकता कि उनको सब समझते हैं या वैसा ही रिवाज बना था रहा है। यह बात केवल एकात्मक राज्य में ही हो सकती है। वह लिखित ही न हो, बल्कि उसमें एक सीमा तक कठोरता या अपरिवर्तन-शीलता (Rigidity) भी होनी चाहिए, अर्थात् वह ऐसा होना चाहिए जिसमें केन्द्रीय सरकार परिवर्तन न कर सके।

अन्त में संघ-राज्य में एक निष्पक्ष सामान्य न्यायालय होना चाहिए, जिसकी मध्यम विधान की व्याख्या करने, केन्द्रीय तथा स्थानीय शासनों के अधिकार-क्षेत्रों की मर्यादाओं का निर्णय करने तथा ऐसी व्यवस्था करने की सत्ता हो जिससे एक दूसरे की अधिकार सीमा में प्रवेश न कर सकें। संघ के विभिन्न विधायक राज्यों के पारस्परिक विवादों तथा उनमें और केन्द्रीय सरकार में परस्पर जो वैधानिक विवाद हो उन सबका अन्तिम निर्णय करने का अधिकार इस न्यायालय को होना चाहिए। उसको यह भी अधिकार होना चाहिए कि वह किसी स्थानीय विधान या कानून की ऐसी धारा को

अबैष ठहरा दे जो मध-विधान के प्रतिकूल हो। इस प्रकार की पंच-व्यवस्था के प्रभाव में मध-पद्धति का कायम रहना कठिन होगा।<sup>१</sup>

## अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनान्तर मयोग

### प्रकृति एवं उद्देश्य

धनेक राज्यों ने अपने उन सामान्य हितों (अधिकतम में अराजनीतिक) के वर्द्धन तथा नियमन के उद्देश्य में, जो अन्तर्राष्ट्रीय समाज के विकास में स्थानीय या राष्ट्रीय नहीं रह गये हैं, 'अन्तर्राष्ट्रीय मयोगों' यथवा 'अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनान्तर मयोगों' का निर्माण किया है। मध-राज्यों के समान अन्तर्राष्ट्रीय मयोगों का निर्माण सामान्य शासन प्रवृत्ति या रक्षा के उद्देश्य में नहीं होना, प्रश्रुत कुछ विशिष्ट हितों यथवा संधियों के नियमन यथवा रक्षा के लिए होना है। इनका निर्माण भी मधों में भिन्न अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के द्वारा हो होना है। इस कारण वे विमुक्त अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ होती हैं, वैधानिक नहीं।

### अन्तर्राष्ट्रीय मयोगों के प्रकार तथा उदाहरण

समार के राज्यों में परस्पर बढ़ती हुई सम्पन्नाधिक्यता और अपने आर्थिक तथा अन्य सामान्य हितों की अभिवृद्धि के सम्बन्ध में सहकारिता की आवश्यकता के कारण हाल में अन्तर्राष्ट्रीय संधियों एवं परिषदों में काफी वृद्धि हुई है और इस समय १० से भी अधिक अन्तर्राष्ट्रीय संयोग तथा संस्थाएँ समार के विविध भागों में स्थापित हैं और कार्य कर रही हैं। जिन माध्यम के द्वारा वे कार्य करती हैं, वे प्रायः अन्तर्राष्ट्रीय कार्यालय सम्मेलन, काँग्रेस, कमीशन, समिति आदि के नाम से प्रसिद्ध हैं जिनकी स्थापना राष्ट्रीय के परस्पर समझौतों के परिणामस्वरूप होती है। इन संस्थाओं के प्रधान केन्द्र या कार्यालय जिनेवा, बर्न, ब्रुसेल्स, फेरिस यथवा रोम हैं।<sup>२</sup> इन विविध मयोगों का उद्देश्य उनके विशेष हितों का आधार पर यथवा उनकी केंद्रीय संधियों के कारणों एवं अधिकारियों के आधार पर किया जा सकता है। कुछ मयोग अन्तर्राष्ट्रीय सन्देशवाहन (Communication) और यातायात (Transportation) की व्यवस्था करने हैं, जैसे युनिवर्सल पोस्टल यूनियन, टेलिग्राफ यूनियन, रेडियो टेलिग्राफ यूनियन, पारोवियन रेलवे यातायात तथा रेलवे के प्रसारणकरण के लिए यूनियन आदि। हमारे मध आर्थिक एवं औद्योगिक हितों में सम्बन्ध रखते हैं, जैसे

१. जैसा कि प्रसिद्ध है, संयुक्त राज्य अमेरिका में उसके सुप्रीम कोर्ट को यह अधिकार प्राप्त है। वह एक प्रकार से मध-राज्य तथा उसके दूसरे लोगों के बीच निर्णायक है—यह है। वह शासन-विधान के अनुसार प्रत्येक को अपने क्षेत्र में ही सीमित रखता है।

आस्ट्रेलिया के शासन-विधान में यह उल्लेख है कि यदि कॉमनवेल्थ के राज्य का कोई कानून उसके मध-विधान के प्रतिकूल हो, तो वह अवैध माना जायगा।

२. प्रश्रुत पुस्तक का नया संस्करण मई १९३५ में प्रकाशित हुआ था। वन १५ वर्षों में अन्तर्राष्ट्रीय संधियों में काफी वृद्धि हुई है। यह प्रमुख संधि संयुक्त राष्ट्र मध (United Nations Organisation) है। यह राजनीतिक संधि है। इसके अन्तर्गत धनेक सम्मार्प है। इनका मुख्य कार्यालय न्यूयार्क (संयुक्त राष्ट्र अमेरिका) में है। वैसे फेरिस, सन्धन आदि में भी इनके अधिवेशन हुए हैं। यह जिनेवा की प्रेषता न्यूयार्क का महत्व बढ़ गया है। —अनुवादक।



इन्टरनेशनल मेट्रिक यूनियन (Metric Union), माहिर्य, कला एवं औद्योगिक सम्पत्ति की रक्षा के लिए संयोग ; अन्तर्राष्ट्रीय कृषि-संस्था ; युंशी की दर प्रकाशित करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संयोग ; अन्तर्राष्ट्रीय चीनी संयोग , राष्ट्र-मण का अन्तर्राष्ट्रीय थम-कार्यालय (I.L.O.) । कुछ संयोगों का सार्वजनिक स्वास्थ्य से सम्बन्ध है, जैसे अन्तर्राष्ट्रीय शुद्धि संयोग (Sanitary Union), अन्तर्राष्ट्रीय स्वास्थ्य कार्यालय । कुछ संयोग अपराधों के दमन तथा पुनर्स्थापन एवं अपराध-विज्ञान से सम्बन्धित हितों की वृद्धि के लिए स्थापित किये गये थे जैसे अफ्रीका में शराब के प्रचलन पर नियन्त्रण करने के लिए संयोग , अन्तर्राष्ट्रीय अफीम कमीशन, दास-व्यापार के दमन के लिए संयोग, स्त्री-अपहरण तथा नारी-व्यापार के अवरोध के लिए संयोग, दूषित साहित्य प्रचार विरोधी संयोग । कुछ संयोग सामान्य वैज्ञानिक हितों की अभिवृद्धि के लिए स्थापित किये गये, जैसे इन्टरनेशनल जिओडेटिक यूनियन (International Geodetic Union), काउन्सिल फॉर एक्सप्लोरेशन ऑफ़ द सी (Council for Exploration of Sea), इन्टरनेशनल सेस्मोलॉजिकल यूनियन (The International Seismological Union), यूनियन फॉर दी स्टैण्डराइजेशन ऑफ़ इलेक्ट्रिकल यूनियन (The Union for the Standardisation of Electrical Units) और पैन-अमेरिकन साइंटिफिक कॉंग्रेस (Pan-American Scientific Congress) । इनके अनिर्दिष्ट और भी अन्तर्राष्ट्रीय संयोग हैं, जैसे इण्टर-नासलमेट्रो यूनियन, पैन-अमेरिकन यूनियन आदि ।<sup>१</sup> इन संयोगों के सदस्य-राष्ट्रों की संख्या विभिन्न है । कुछ संयोग ऐसे हैं, जैसे यूनियन ऑफ़ नेशन्स यूनियन, जिनके प्रायः सभी सभ्य राज्य सदस्य हैं, परन्तु ऐसे भी हैं जैसे योरोपियन यूनियन तथा पैन-अमेरिकन यूनियन, जिनके सदस्य केवल किसी विनिष्ट महाद्वीप के ही हैं ।

### संगठन

जहाँ तक इन संयोगों की संस्थाओं एवं उनके कार्यों से सम्बन्ध है, उनमें परस्पर समानता नहीं है । इनमें से अनेक संयोगों के प्रधान कार्यालय योरोप के किसी बड़े नगर में हैं और उनके स्थायी कर्मचारी भी हैं । अनेक संयोगों की एक सामान्य सभा है, जो असेम्बली या कॉन्ग्रेस कहलाती है । इनके परिषदों समय-समय पर या किसी सदस्य की माँग पर होते हैं, जिनमें सदस्य-राज्यों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं । इनके स्थायी कार्यालयों का मुख्य कार्य अपने विषय-सम्बन्धी जातक्य सूचनाओं एवं विवरणों को एकत्र करना और वितरण करना है । उनमें से कुछ को सोमिल प्रशासन-सम्बन्धी अधिकार भी हैं ।

इनके सम्मेलनों में मुख्यकर किसी सम्बन्धित प्रश्न पर विचार तथा मत का परस्पर आदान-प्रदान होता है । वे सदस्य-राज्यों की स्वोच्छति के लिए नियम एवं सम्झौतों के मसविदे तैयार करते हैं । किसी भी संयोग की कोई ऐसी कानून बनाने या नियम बनाने का अधिकार नहीं है, जो उसके सदस्य-राज्यों पर बंधनकारी हो ।<sup>२</sup>

१. पैन-अमेरिकन यूनियन वास्तव में यूनियन ऑफ़ दी रिपब्लिकन ऑफ़ दी अमेरिकन कॉन्फिडेंस को प्रशासन-सम्बन्धी संस्था का नाम है । इस यूनियन का निर्माण संधि द्वारा नहीं हुआ बल्कि विभिन्न गणतन्त्रों के प्रतिनिधियों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में स्वीकृत प्रस्तावों के फलस्वरूप हुआ है ।

२. इण्टरनेशनल सुपर एसोसिएशन हो ऐसी संस्था है जिसकी कानून बनाने की शक्ति करीब-करीब प्राप्त है । यद्यपि उसे ऐसी कोई नियंत्रण करने का अधिकार नहीं है

इन समस्याओं के संचालन पर जो व्यय होता है, वह कुछ अपवाद के साथ सदस्य-राज्यों से एक नियत अनुपात में प्राप्त किया जाता है।

### मूल्यांकन

इन अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का निर्माण ससार के विभिन्न राज्यों के हितों की एकता तथा बढ़ती हुई अन्वोन्यायितता से उत्पन्न समस्याओं के समाधान के लिए किया गया था। इनके परिणाम विभिन्न निकले हैं। कुछ सयोगों ने तो कोई उपयोगी कार्य नहीं किया और असन्तुष्ट सदस्यों ने उनसे त्यागपत्र भी दे दिये। परन्तु कुछ सयोगों ने, जैसे पोस्टल यूनियन ने, समस्त संसार के राष्ट्रों की बड़ी बहुमूल्य सेवाएँ की हैं। कुछ संयोग कोई उपयोगी कार्य नहीं कर सके। इसका मूल कारण यह है कि उन्हें अपने कार्य करने के लिए यथोचित एवं पर्याप्त अधिकार नहीं दिये गये। उन्हें जो कुछ भी सफलता मिली हो, वे अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के बड़े रोचक प्रयोग हैं और उनके द्वारा हमें जो अनुभव प्राप्त हुए हैं वे एक सर्वाङ्गपूर्ण विश्व-संघ के रूप में मानव-समाज के विकास में हमें मूल्यवान् सिद्ध होगे। राष्ट्र-संघ के संस्थापकों ने इन अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनात्मक सयोगों की उपयोगिता को भीसीमांति समझ कर ही अपने विधान की धारा २४ में यह व्यवस्था की थी कि यदि सम्बन्धित राष्ट्र या पक्ष स्वीकार करें तो उन्हें राष्ट्रसंघ के निर्देशन में कर देना चाहिए और भविष्य में अन्तर्राष्ट्रीय हितों के लिए जो समितिवा एव कमीशन कायम हों, वे राष्ट्र-संघ के ही निरीक्षण में हों।

## (६) राष्ट्र-संघ

### राष्ट्र-संघ के सदस्य

चौथे अध्याय में हमने बतलाया है कि राष्ट्र-संघ (League of Nations) राज्यों की सभा है जिसमें भारत तथा ब्रिटिश राष्ट्र-मण्डल के स्वायत्तशासी राज्य (Dominions) भी सम्मिलित हैं जो पूर्ण अर्थ में राज्य नहीं हैं। अन्य अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनात्मक सघों के समान राष्ट्रसंघ का निर्माण भी संधि के आधार पर हुआ था, परन्तु राष्ट्र-संघ दूसरे अन्तर्राष्ट्रीय सयोगों से अपने गठन एवं उद्देश्य में भिन्न है। उसका गठन ऐसा है जिससे उसमें राज्य के कुछ तक्षण धा गये हैं, उसका अपना कानूनी व्यक्तित्व है; वह दायद न्यायालय में दावा कर सकता है, उसकी सम्पत्ति है; वह उत्तराधिकार को स्वीकार कर सकता है, उसका अपना कोष है और अपना धर्म-व्यय पत्रक और उसका अपना एक विधान भी है।<sup>१</sup> परन्तु उसका अपना कोई प्रदेश

जो उसमें सम्मिलित राज्यों पर बन्धनकारी हो, परन्तु उसे तथ्यों के प्रदर्शों पर नियंत्रण करने का अधिकार है और उसके अनुसार राष्ट्र के निर्यात के लिए दी जाने वाली राज्य की सहायता के सम्बन्ध में जो कानून है उनमें राज्यों की आवश्यक परिवर्तन करना पड़ता है।

- १ सन् १९२१ में राष्ट्र-संघ के विरुद्ध जनीवा के एक व्यापारी के एक ठेका-सम्बन्धी अभियोग को स्वीकार करने से स्विस कोर्ट ने यह कहकर इन्कार कर दिया था कि सघ के विरुद्ध अभियोग स्वीकार करने की शक्ति उसमें नहीं है। राष्ट्र-संघ के कई सदस्यों के राष्ट्र-संघ में राजदूत हैं। यह मानने का कोई कारण नहीं दिखाई देता कि राष्ट्र-संघ अन्य राज्यों से वार्तचित करने के लिए अपने कम से कम भस्यायी दूत क्यों निरुक्त नहीं कर सकता।

नहीं है; उसके अपने नागरिक हैं, न सेना, न नौसेना और न पुलिस ही। उसमें राज्य का वह आवश्यक तत्व भी नहीं है जिसके कारण राज्य राज्य होता है, अर्थात् प्रभुत्व। राष्ट्र सघ की स्थापना जनवरी सन् १९२० में १३ राज्यों की मौलिक सदस्यता के साथ हुई। सन् १९३४ में उसके कुल सदस्य ५६ थे और उसमें अफगानिस्तान, अरब, बाजील, कोस्टारिका, मिला और संयुक्त राज्य अमेरिका को छोड़कर संसार के सभी पूर्ण स्वतन्त्र राज्य सम्मिलित थे। लाइसलैण्ड ने सन् १९१९ में डेनमार्क के साथ व्यक्तिगत संयोग स्थापित करके राष्ट्र-सघ का सदस्य बनने की शर्तें जानने का प्रयत्न किया था, परन्तु ऐसा नहीं मालूम होता कि संघ के कार्यालय ने इस पर कोई कार्यवाही की हो। सन् १९३० में लिचटेन्स्टीन (Liechtenstein), मोनाको तथा सान मरीनो ने भी सदस्य बनने की प्रार्थना की, परन्तु सघ ने यह सोचकर कि ये अत्यन्त छोटे राज्य हैं, उनकी प्रार्थना पर कोई अन्तिम निर्णय नहीं किया। आरमीनिया, माजदोनान, जॉर्जिया और यूक्रेन की प्रार्थनाएँ भी राष्ट्र-सघ ने स्वीकार नहीं की, यद्यपि आरमीनिया की बाद में राष्ट्र-संघ में स्थान निस्सन्देह दे दिया गया होता, यदि वह सोवियत सघ के अन्तर्गत न चला गया होता। राष्ट्र-सघ की सदस्यता के लिए प्रार्थना-पत्रों पर विचार करते समय प्रथम परिषद् में इन बातों पर विचार किया गया—राज्य का आकार एवं जनसंख्या; क्या उसकी सरकार स्वीकृत वास्तविक सरकार या बंध सरकार है? क्या उसकी सरकार हठ है और उसको सोमाएँ निर्धारित हैं? क्या वह स्वशासित राज्य है? अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों के सम्बन्ध में भूतकाल में उसका क्या रवैया रहा है, आदि।

सामान्य सिद्धान्त यह है कि एक बार सदस्य बन जाने पर राज्य को राष्ट्र-संघ में अपने अधिकारों एवं दायित्वों के सम्बन्ध में समानता प्राप्त हो जाती है। किन्तु स्विट्जरलैण्ड के सम्बन्ध में एक अपवाद है क्योंकि जब वह राष्ट्र-संघ का सदस्य बनाया गया तब संघ ने उसकी स्थायी तटस्थता के विचार से, जिसे वह छोड़ना नहीं चाहता था, राष्ट्र-संघ की किसी भी सैनिक कार्यवाही में भाग लेने और अपने देश में होकर राष्ट्र-सघ की सेनाओं को मार्ग देने के दायित्व से मुक्त कर दिया। परन्तु यह समझा जाता है कि राष्ट्र-सघ के विधान का उल्लंघन करने वाले राष्ट्र के विरुद्ध जो प्राथिक कार्यवाही की जायगी उसमें स्विट्जरलैण्ड का सहयोग होगा।

इसी प्रकार एक दूसरे तटस्थ राज्य लक्जेंबर्ग ने भी संघ की सैनिक कार्यवाही में सहयोग देने के दायित्व से मुक्ति की शर्तें पर संघ का सदस्य बनने की प्रार्थना की थी, यद्यपि वह अपने राज्य में से सेना को मार्ग देने तथा सघ की प्राथिक कार्यवाही में भाग लेने के लिए प्रस्तुत था। परन्तु जब इस प्रार्थना-पत्र पर विचार हो रहा था, तब यह बात याद से ली गयी और वह सभी अधिकारों एवं कर्तव्यों की स्वीकृति के साथ सदस्य बना लिया गया। जब सन् १९२६ में जर्मनी ने राष्ट्र-सघ की सदस्यता के लिए प्रार्थना की कि वह भी स्विट्जरलैण्ड की भाँति राष्ट्र-संघ द्वारा किसी भी राज्य के विरुद्ध की गयी सैनिक कार्यवाही में भाग नहीं लेना चाहेगा तो राष्ट्र-सघ ने यह प्रार्थना स्वीकार नहीं की। स्वेडिशोनेवियन राज्यों ने भी तटबरोध की कार्यवाही में भाग न लेने की इच्छा प्रकट की, परन्तु राष्ट्र-संघ ने उसे भी स्वीकार नहीं किया।<sup>१</sup> कोलम्बिया

१ परन्तु सन् १९२१ में एसेम्बली ने अपने विधान में एक संशोधन स्वीकार कर लिया जिसके अनुसार कौंसिल को यह अधिकार दे दिया गया कि वह किसी भी सदस्य को ऐसे दायित्व से मुक्त कर दे जबकि वह देखे कि नियम भंग करने वाले राज्य के पड़ोस में होने से वह बड़े संकट में पड़ जायगा।

ने यह इच्छा प्रकट की कि उसे राष्ट्र-मण्डल का सदस्य स्वीकार किया जाय परन्तु वह इस प्रकार है कि उसे पनामा की स्वतन्त्रता न स्वीकार करनी पड़े जिसे उसने कभी स्वीकार नहीं किया था। इस पर विचार करने के बाद राष्ट्र-मण्डल की कौंसिल ने अपने सेक्रेटरी-जनरल को कहा कि वह कोलम्बिया के प्रस्ताव की पहुँच इस प्रश्न पर कोई राय प्रकट किये बिना ही स्वीकार कर ले।

एक प्रश्न और भी उठा था कि क्या राष्ट्र-मण्डल राज्यों की सदस्य बनाते समय उन पर कोई ऐसी शर्तें लगा सकता है, जो दूसरे राज्यों पर नहीं लगाई गयीं हों, जैसे कुछ राज्यों पर अपने राज्य के अल्पमतों की रक्षा के सम्बन्ध में गारण्टी देने की शर्तें लगाता जो पौर्नोच तथा चेकोस्लोवाकिया में विनिष्ट सन्धियों द्वारा दी हैं। इस प्रकार की शर्तों के कानूनी औचित्य के सम्बन्ध में सन्देह होने के कारण राष्ट्र-मण्डल की असेम्बली ने इस प्रश्न को एक सिफारिश स्वीकार की कि जो राज्य सदस्यता के लिए प्रार्थना करें उन्हें इस दायित्व को स्वीकार करना चाहिए। फिनलैण्ड ने सदस्यता के प्रार्थना पत्र में यह स्वीकार किया कि वह अल्पमत की रक्षा के लिए आश्वासन देगा और उसका प्रार्थना-पत्र इस आश्वासन पर स्वीकार कर लिया गया।

### सदस्यता का अन्त

राष्ट्र-मण्डल की सदस्यता का अन्त तीन प्रकार से हो सकता है—(१) दो वर्ष पूर्व सदस्यता से त्याग-पत्र की सूचना दे देने पर, परन्तु यह शर्त है कि उसने राष्ट्र-मण्डल के प्रति अपने समस्त अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों को पूरा कर दिया हो। यह स्पष्ट नहीं है कि सूचना किसे दी जायगी और दायित्वों के सम्बन्ध में बौन निर्णय करेगा। सम्भवतः यह काम कौमिल और असेम्बली करेंगी। (२) राष्ट्र-मण्डल के विधान में मनुष्यित रीति से किये गये मतोपधन को, यदि कोई राज्य स्वीकार न करे, तो वह स्वतः उसकी सदस्यता से पृथक् हुआ समझा जाता है। (३) राष्ट्र-मण्डल के किसी सदस्य द्वारा उसके नियम अथवा समझौते का उल्लंघन करने पर कौंसिल एवं असेम्बली द्वारा सर्वसम्मति से, जिसमें नियम भंग करने वाले सदस्य का मत नहीं गिना जायगा, घोषित किया जा सकता है कि वह राष्ट्र-मण्डल का सदस्य नहीं रहा। इस प्रकार राष्ट्र-मण्डल में पृथक्ता का अधिकार स्वीकार किया गया और राष्ट्र-मण्डल के विघटन का द्वार खुला छोड़ दिया गया। मण्डल के नियम भंग करने वाले सदस्य को निकालने का अधिकार सुरक्षित रखा गया है क्योंकि मण्डल नियमों एवं समझौतों पर ही आधारित है और ऐसी दशा में नियम तथा समझौते भंग करने वालों के लिए उसमें कोई स्थान नहीं हो सकता।

### राष्ट्र-मण्डल के उद्देश्य तथा प्रयोजन

जिन सामान्य उद्देश्यों की सिद्धि के लिए राष्ट्र-मण्डल का निर्माण किया गया, वे मण्डल के मुख्य समझौते अथवा विधान (Covenant) की प्रस्तावना में इस प्रकार दिये हुए हैं—अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की समिवृद्धि तथा (२) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा की रक्षा। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए निम्नलिखित साधन प्रस्तावना में दिये हुए हैं—(१) राज्यों द्वारा युद्ध न करने के दायित्व की स्वीकृति, (२) राज्यों का अपने पारस्परिक सम्बन्ध सम्बन्धित, सम्माननीय तथा स्पष्ट रखना; (३) अन्तर्राष्ट्रीय विधान के नियमों का समस्त सरकारों द्वारा दृढ़तापूर्वकपालन और (४) न्याय की रक्षा तथा राष्ट्रों के पारस्परिक सम्बन्धों में आपस में की गयी संधियों द्वारा स्वीकृत दायित्वों का पूर्ण मान।

राष्ट्र-संघ की, अर्थात् उसके अंगों की, सत्ताएँ अनेक हैं ; परन्तु हम उन्हें संक्षेप में निम्न प्रकार वर्गीकृत कर सकते हैं—(१) वे सत्ताएँ जो नागरिक-अधिकारों को कार्यरूप में परिणत करने के सम्बन्ध में हैं, (२) अपने सदस्यों की सुरक्षा की गारण्टी तथा युद्ध के अवरोध के सम्बन्ध में प्रयोग में आने वाली सत्ताएँ ; (३) वे सत्ताएँ जिनके द्वारा ससार में अमनोविद्या के कल्याण की व्यवस्था की जा सकती है और (४) विविध प्रकार की सत्ताएँ जैसे सन्धियों की रजिस्ट्री ; सूचना का संग्रह एवं वितरण ; शासनादेश के अन्तर्गत प्रदेशों का निरीक्षण, सार-प्रदेश तथा टेन्जिंग के स्वतन्त्र नगर के श्वासों का निरीक्षण ।<sup>१</sup>

#### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Dicey,	"The Law of the Constitution" (3rd ed., 1886), lect. IV.
Fauchille,	"Traite de droit International Public" (1922), Vol. I, Pt. I, pp. 227-257
Finer,	"The Theory and Practice of Modern Government" (1932), Vol. I, Chs. 8-9.
Freeman,	"History of Federal Government" (1863), Chs. 1-2.
Hall,	"International Law" (7th ed., 1917), Pt. I, Ch. 1.
Hart,	"Introduction to the Study of Federal Government" 1891, Chs. 1-5.
Hicks,	"The New World Order" (1920), Ch. 18.
Holcombe,	"Foundations of the Modern Commonwealth" (1918), Ch. 2.
Hughan,	"A Study of International Government" (1923), Chs. 8-18.
Marriott	"The Mechanism of the Modern State" (1927), Vol. I, Chs. 9, 10 ; Vol. II, Chs. 37, 38.
Moore,	"Digest of International Law" (1906), Vol. I, Ch. 2.

१. कहा जाता है कि वर्मांड की सन्धि में राष्ट्र-संघ का कोई उल्लेख नहीं है। Hicks, 'The New World Order', p. 51.
२. वर्तमान समय में राष्ट्र-संघ के स्थान में उसका उत्तराधिकारी संयुक्त राष्ट्र-संघ तथा उससे सम्बद्ध अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ कार्य कर रही हैं। संयुक्त राष्ट्र-संघ का विधान, जिसे चार्टर कहते हैं, राष्ट्र-संघ से ही मिलना-जुलता है। जिस प्रकार उसके तीन प्रमुख अंग थे, वैसे ही संयुक्त राष्ट्र-संघ के भी हैं—(१) सुरक्षा-समिति (Security Council) ; (२) सामान्य परिषद् (Assembly) तथा (३) कार्यालय (Secretariat)। संयुक्त राष्ट्र की सुरक्षा-समिति में ५ महान् राष्ट्र स्थायी सदस्य हैं और ६ राष्ट्र अस्थायी सदस्य हैं। इसके अधिवेशन सदा होते रहते हैं। प्रत्येक महत्वपूर्ण प्रश्न सर्वसम्मति से तय होता है। इसकी सहायता एवं परामर्श के लिए एक सैनिक-समिति भी है। संयुक्त राष्ट्र-संघ किसी भी विरोधी राष्ट्र के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही भी कर सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, सोवियत रूस, फ्रान्स और चीन महान् राष्ट्र माने जाते हैं।

—मनुवादक ।

- Oppenheim, "International Law" (3rd ed, 1920), Vol. I, secs. 85-89.
- Potter, 'Introduction to the Study of International Organization' (1922), Ch. 17.
- Reinsch, "Public International Unions" (1911), various chapters.
- Sayre, Experiments in International Administration" (1919).
- Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), Ch. 13.
- Woolf, "International Government" (1916).



द्वितीय खण्ड  
शासन

## (१) वर्गीकरण

राज्य और शासन में भेद

राज्यो तथा राज्यों के संबंधों के भेदों पर विचार करने के उपरान्त हम शासन और राज्य के भेद को ध्यान में रखते हुए शासन के भेदों पर विचार करेंगे। जैसा हमने प्रथम खण्ड में बिरलेपण विषय है, राज्य बाह्य नियन्त्रण से विमुक्त राज-भौतिक रूप से संगठित जनता का नाम है, जो अपने आन्तरिक मामलों में प्रभुत्व-सम्पन्न होती है अथवा जिसे स्वशासन का ऐसी भाषा तक अधिकार होता है कि वह व्यवहार में राज्य कहलाने योग्य हो। दूसरी ओर, शासन उस संगठन का नाम है जिसके द्वारा राज्य अपनी इच्छा को अभिव्यक्ति करता है, आदेश देता है और अपने बायों का सम्पादन करता है। हमने पीछे एक अध्याय में यह उल्लेख किया है कि सारतः सभी राज्य समान होते हैं, अर्थात् उनके विधायक तत्व मुख्यतः समान होते हैं और सामान्यतया अपने उद्देश्यों तथा लक्ष्य में भी वे समान होते हैं। इस कारण उनमें सरलता से भेद नहीं किया जा सकता। परन्तु शासन के सम्बन्ध में यह बात नहीं है। शासनो में उनके संगठन के रूपों में बड़े भेद होते हैं और उनकी भाषनाओं तथा तरीकों, शासनकर्ताओं के चुनाव की रीतियों एवं प्रणालियों तथा उनकी सत्ता की प्रकृति और विस्तार, उनके विशिष्ट उद्देश्य तथा उनके व्यवस्थापक, प्रबन्धक और न्यायिक अङ्गों के पारस्परिक सम्बन्धों में भी प्रायः काफी भेद होते हैं। इसी कारण राज्यों में भेद करने के लिए जो प्रयत्न किये गये हैं उनकी अपेक्षा शासनों में जो भेद करने के प्रयत्न किये गये हैं, वे अधिक सफल हुए हैं क्योंकि शासनो के भेदों की स्थापना के लिए हमें कई संतोषप्रद कसौटियाँ प्राप्त हैं, जिनके अनुसार हम शासनो को विविध वर्गों में रखा सकते हैं। ये भेद व्यावहारिक होने के साथ ही साथ वैज्ञानिक भी हैं।

वर्गीकरण की कसौटियाँ

राज्यों के वर्गीकरण की भाँति यहाँ भी मुख्य समस्या है एक उपयुक्त कसौटी का निरूपण करना। अतः स्वभावतः राज्य-वैज्ञानिक, कानून-विज्ञ, अन्तर्राष्ट्रीय विधान-वेत्ता और समाजशास्त्री अपने-अपने दृष्टिकोण से शासनो को विविध विशिष्टताओं पर जोर देते हैं और उनमें इस कारण किसी एक कसौटी के सम्बन्ध में सहमति नहीं है। स्वयं राज्य-वैज्ञानिक भी एक मत से किसी एक कसौटी को स्वीकार नहीं करते। विद्वानों ने अनेक वर्गीकरण जो किये हैं, वे कई कारणों से संतोषप्रद नहीं रहे जा सकते। कुछ वर्गीकरण तो ऐसे हैं जो किसी संघतिपूर्ण वैज्ञानिक आधार पर स्थिर



नहीं है। दूसरे वर्गीकरण ऐसे आधारों पर किये गये हैं कि उनका तनिक भी वैज्ञानिक या ध्यावहारिक मूल्य नहीं रहता। यह स्मरण रखना चाहिए कि एक बड़ी कठिनाई इस कारण भी है कि वर्तमान समय में शासन के विविध नूतन रूपों का आविर्भाव हो गया है जिनमें मत परिवर्तन होता जा रहा है जिसके कारण उनमें और उनके पुराने रूपों में मौलिक भेद पड़ गया है। इसका परिणाम यह है कि एक युग में हम जो नामों का वर्गीकरण करते हैं और जो हमें उस समय सन्तोषप्रद भी लगता है, वही कुछ समय के पश्चात् ठीक नहीं रहता।

## (२) एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र, अल्प-जनतन्त्र और प्रजातन्त्र

प्रमुखधारा जनसंख्या के आधार पर वर्गीकरण

जिस आधार पर राज्यों का वर्गीकरण किया गया है उसी आधार पर, यर्थात् उन व्यक्तियों की संख्या, जिनके हाथ में प्रमुख होता है, बहुत में लेखकों ने नामों का भी वर्गीकरण किया है—एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र, अल्प-जनतन्त्र और प्रजातन्त्र। अपने व्यापक अर्थ में जिस नाम में सर्वोच्च एवं अन्तिम सत्ता एक व्यक्ति में निहित होती है, चाहे वह निर्वाचित हो या पैनूक उत्तराधिकारी, वह एकतन्त्र कहलाता है, उसे चाप चाहे जिस नाम से संबोधित करें—सम्राट्, राजा, जार, राष्ट्रपति प्रयत्ना अधिनायक। एक व्यक्ति की इच्छा के अनुसार नामन ही एकतन्त्र कहलाता है।

जैसा कि हमने गत अध्याय में उल्लेख किया है, कुछ लेखकों के मतानुसार एकतन्त्र उसी को कहते हैं जिसमें राज्य का प्रमुख पैनूक उत्तराधिकार द्वारा, उत्तराधिकार कानून के अनुसार, जो भिन्न-भिन्न राज्यों में विभिन्न होते हैं, शासन-सत्ता प्राप्त करता है। यही विशेषता है जो एकतन्त्र तथा गणतन्त्र में भेद स्थापित करती है, गणतन्त्र में राज्य-प्रमुख निर्वाचित होता है। हम देख चुके हैं कि जेनिनेन ने एकतन्त्र की परिभाषा इस प्रकार की है—जिस राज्य में एकाकी मौलिक इच्छा के अनुसार शासन हो, वही एकतन्त्र है। इसकी विशेषता यही है कि राजा में राज्य की सर्वोत्तम सत्ता की अभिव्यक्ति करने की क्षमता होती है। यदि वह नाममात्र का प्रमुख हो और उसकी सत्ता का प्रयोग दूसरी के द्वारा होता हो तो ऐसा शासन गणतन्त्र होता है; उसका नाम, उसकी पदवी, निर्वाचन की पद्धति प्रयत्ना उसका कार्य-काल चाहे कुछ भी हो। इस प्रकार सन् १७६१ में फ्रांस अपने शासन-विधान के अनुसार एकतन्त्र या परन्तु वह वास्तव में पैनूक राज्य-प्रमुखयुक्त गणतन्त्र ही था।<sup>१</sup> यही बात ब्रिटिश एकतन्त्र के सम्बन्ध में भी सत्य है।

एकतन्त्र के भेद

राजा जिस शीत से सत्ता हस्तगत करता है, उसके आधार पर एकतन्त्र पैनूक तथा निर्वाचित प्रयत्ना दोनों के मिश्रित रूप हो सकते हैं। प्राचीन काल के अधिकांश एकतन्त्र पैनूक ही थे; आजकल के एकतन्त्र भी पैनूक ही हैं, यर्थात् राजा निर्वाचित उत्तराधिकार के नियमों के अनुसार नामन-सत्ता प्राप्त करता है। इस उत्तराधिकार

१. फ्रांस (Modern Democracies, Vol. II, p. 535) के मत से तुलन कीजिये। उसने कहा है—‘एकतन्त्र से मेरा आशय नाम नहीं, वस्तु है, यर्थात् ऐसा कोई राज्य नहीं जिसका प्रमुख राजा या सम्राट् कहलाता है, परन्तु ऐसा राज्य जिसमें राजा की इच्छा सदा चलती है।’ उसने बताया कि नावें को कहें तो एकतन्त्र है परन्तु वास्तव में वह प्रजातन्त्रीय गणतन्त्र है।

का नियंत्रण शासन विधान या पार्लियामेंट के कानून प्रणयन किसी राज्य-परिवार के विशेष नियम प्रणयन से किसी एक या अधिक विधि से हो सकता है। विविध राज्यों में उत्तराधिकार के नियम भी विभिन्न रहे हैं। जैसा कि उल्लेख किया जा चुका है, प्राचीन काल में भी 'निर्वाचित' एकतन्त्र-शासन का प्रभाव नहीं था।<sup>१</sup> पूर्वकालीन रोम के राजा निर्वाचित होते थे और पोलैण्ड के प्राचीन राजा भी निर्वाचित होते थे। पवित्र रोमन साम्राज्य का सम्राट एक ही राज्य-परिवार में से एक छोटे से निर्वाचित मण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता था। मध्ययुग में भी निर्वाचित एकतन्त्र थे, परन्तु एक विशेष राज्य-परिवार में से ही राजाघो के पुत्रों के कारण एकतन्त्र पैतृक बन गये थे। किन्तु उनका निर्वाचन सदा प्राजीवन नहीं होता था। जेलिनेक की दृष्टि में यह एकतन्त्र की सच्ची भावना के प्रतिबिम्ब था। प्राचीनकाल में आरम्भ में राजा का निर्वाचन होना था या किसी प्रकार में प्रजा उन्हें स्वीकृत करती थी, परन्तु पैतृक परम्परा इतनी मजबूत थी कि निर्वाचन का सिद्धान्त धीरे-धीरे पीछे छूट गया। प्राचीन समय में ईरानी राजाघो के निर्वाचन के सम्बन्ध में उल्लेख करते हुए स्ट्रूब्स ने लिखा है—  
 "सिद्धान्ततः राजा का सदैव निर्वाचन होता था और मध्ययुग की प्राचीन परम्परा के अनुसार निर्वाचन का उल्लेख राज्यारोहण सम्बन्धी प्रार्थना में रहता था।" परन्तु आगे बतलता है कि "बहु-वर्षों में प्रसृत नहीं है कि वैधानिक परम्परा के अनुसार उत्तराधिकार एक ही परिवार में सीमित था और पैतृक उत्तराधिकार के नियम का, अत्यन्त सकटकाल को छोड़, कभी उल्लंघन नहीं किया गया।"  
 एक अर्थ में ब्रिटिश एकतन्त्र आज भी निर्वाचित है क्योंकि ब्रिटिश पार्लियामेंट अपनी इच्छानुसार उत्तराधिकार के कानून के नियमन का दावा करती है और इस अधिकार का प्रयोग भी करती है। कुछ समय पूर्व कायम किये गये राज्यों, जैसे वेल्शियम और ब्रिस्टन के कुछ राज्यों, के सम्बन्ध में प्रथम शासकों का निर्वाचन किया गया था किन्तु उनके उत्तराधिकारियों को पैतृक उत्तराधिकार प्राप्त हुआ। सन् १६०६ में नॉर्थ के राजा का निर्वाचन जनमत संग्रह के बाद नॉर्थब्रिचम पार्लियामेंट द्वारा किया गया था। इसके बाद वहाँ पैतृक उत्तराधिकार का नियम काम में आने लगा। सन् १६०३ में स्कॉटलैंड के राजा की हत्या के बाद उसके उत्तराधिकारी का निर्वाचन स्कॉटलैंड पार्लियामेंट ने किया था।

### निरंकुश एकतन्त्र

अपनी चारित्रिक विशेषताओं के कारण एकतन्त्र-शासन दो वर्गों में विभाजित है—(१) निरंकुश या स्वेच्छाचारी; (२) वैधानिक, सार्व या सीमित एकतन्त्र। निरंकुश एकतन्त्र शासन वह है, जिसमें राजा केवल मायमात्र का ही राज्य-प्रभु नहीं बल्कि वास्तविक सत्ताधारी होता है, अर्थात् जिन मामलों में वह अपनी इच्छा प्रकट करता है, उनमें उसकी इच्छा ही कानून होती है। संक्षेप में, उस पर स्वयं अपनी इच्छा को छोड़ किसी का कोई प्रतिबन्ध नहीं होता। ऐसे एकतन्त्र में राज्य और शासन एक ही चीज होती है; राजा राज्य का एक अंग ही नहीं होता, यह प्रभुत्व-सम्पन्न भी होता है। फ्रांस के राजा लुई चतुर्दश की इस उक्ति से कि—  
 "मैं ही राज्य हूँ" (I am the State) निरंकुश एकतन्त्र शासन का काफी अच्छा चित्र खिंचा जाता है। निरंकुश एकतन्त्र शासन के उदाहरण मध्ययुग में मिलते हैं; उनमें से कुछ तो अभीस्यो तथा बीसवीं शताब्दियों तक भी चले आये हैं। उनमें 'हसी और तुर्की' के

१. कुछ लेखक निर्वाचित एकतन्त्र को संवत्तन्त्र का ही एक विशेष रूप मानते हैं।

एकतन्त्र शासन और एक सीमा तक प्रजा, ऑस्ट्रिया और हंगरी के एकतन्त्र उल्लेखनीय हैं। लोकतन्त्र की प्रगति के साथ-साथ यूरोप में निरंकुश शासन का एकदम ख़ात्मा हो चुका है। कुछ पिछड़े एशियाई तथा अफ्रीकी राज्यों में आज भी निरंकुश शासन विद्यमान है।

### वैधानिक एकतन्त्र

वैधानिक या सीमित एकतन्त्र शासन से अभिप्राय ऐसे शासन का है जिसमें राजा की सत्ता पर लिखित विधान या अनिखित विधान के कुछ मौलिक सिद्धान्तों द्वारा प्रतिबन्ध लगा दिये गये हों, जैसे ब्रिटिश एकतन्त्र। ये वैधानिक नियम एक सीमा तक राजा की सत्ता की मर्यादा स्थिर करते हैं और "राजकीय विशेषाधिकार" (Royal prerogative) को सीमित कर देते हैं तथा राज्याभिषेक के समय राजा को उनका सच्चाई से पालन करने की शपथ ग्रहण करनी पड़ती है। यह सत्य है कि कुछ देशों में ये विधान प्रजा-परिषदों द्वारा निर्मित नहीं किये गये थे, बल्कि राजा द्वारा ही जारी किये गये थे (जदाहरणार्थ, सन् १८५० की प्रजा का विधान और सन् १८४८ का इटली का विधान); परन्तु ऐसे विधानों के एक बार जारी हो जाने के बाद वे प्रजा और राजा के मध्य एक प्रकार के समझौते की समझौते जाते हैं और इस प्रकार वे राजाओं पर बन्धनकारी होते हैं। यूरोप के समस्त विद्यमान एकतन्त्र-शासन और एशिया तथा अफ्रीका के कुछ एकतन्त्र वैधानिक या सीमित एकतन्त्र की कोटि में आते हैं। प्रत्येक वर्ग के अन्तर्गत जो एकतन्त्र शासन शामिल हैं, उनमें भी उपभेद हैं, परन्तु वे भेद केवल मात्रा या ऐतिहासिक विकास के हैं। अतः यहाँ उन पर विचार करने में कोई लाभ नहीं होता।

### कुलीनतन्त्र

जिस शासन में राजनीतिक सत्ता अल्प व्यक्तियों में सन्निहित होती है, वह कुलीनतन्त्र होता है। कुछ लेखकों ने इसे नागरिकों के अल्पमत की सरकार कहा है। परन्तु इस परिभाषा के अनुसार यह आवश्यक रूप से अल्पसंख्यकों की सरकार नहीं होती क्योंकि 'अल्पमत' एक विशाल जनसमुदाय भी हो सकता है। अल्पमत तथा बहुमत में विभाजक रेखा इतनी अस्पष्ट और अनिश्चित भी हो सकती है कि दोनों में भेद करना कठिन हो जाता है। वास्तव में अनेक प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में राजसत्ता नागरिकों के अल्पमत के हाथों में होती है। पहले महिलाओं को शासन में भाग लेने का अधिकार नहीं था और आज भी कुछ राज्यों में उन्हें ऐसा अधिकार नहीं है। समस्त देशों में अल्पसंख्यकों (Minors) को अतिधिकार प्राप्त नहीं है, कुछ देशों में निरक्षर नागरिकों को अतिधिकार में वर्णित रखा गया है। कुछ ऐसे भी देश हैं जिनमें सैनिकों, अग्निशुक्तियों, दिवालियों और निर्धनों आदि को अतिधिकार प्राप्त नहीं है। अतः कुलीनतन्त्र की परिभाषा यही ठीक होगी कि उससे राज्य के उच्च कर्मचारियों की नियुक्ति और राज्य की नीतियों का निर्णय करने की सत्ता अपेक्षाकृत थोड़े से नागरिकों के हाथों में होती है। शासन को कुलीनतन्त्रीय बड़े जाने योग्य होने के लिए अल्पमत कितना बड़ा हो, इस विषय में कोई नियम बनाना सम्भव नहीं है। प्राचीन यूनानी लोग सर्वश्रेष्ठों द्वारा शासन को ही कुलीनतन्त्र मानते थे। परन्तु सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों से पुनर्निर्णय का सात्त्विक शिक्षा, चरित्र और अनुभव में सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों में या अथवा सामाजिक पद या धन-सम्पदा की दृष्टि से श्रेष्ठ व्यक्तियों से—यह स्पष्ट नहीं है। दोनों दशाओं में शासन सामान्यतया अल्पसंख्यक नागरिकों के हाथों में होना चाहिए था, परन्तु आवश्यक रूप से यह ऐसा नहीं होता क्योंकि यह सम्भव

है कि किसी समाज में बुद्धि, सदाचार तथा धार्मिक दृष्टि से खेड पुरुषों का बहुमत हो। उस दशा में वह धर्मपतों द्वारा शासन नहीं रह जाता।

प्रो० जेतनेक ने कुलीनतन्त्र को गणतन्त्र का ही एक विशेष रूप माना था और उसने कुलीनतन्त्र के सामाजिक पक्ष पर जोर दिया। उसके अनुसार कुलीनतन्त्र वह शासन है जिसमें एक विशेष वर्ग का प्राधान्य होता है। वह पुरोहित वर्ग, सैनिक वर्ग, व्यवसायी वर्ग या जमींदार वर्ग हो सकता है या उनमें से कुछ का सबका सम्मिलित रूप हो सकता है। किसी भी दशा में वे वर्ग जनता का एक अंशमान होते हैं जो अपने अधिकारों की दृष्टि से कानूनो रूप में जनता से भिन्न होते हैं। अपने समस्त रूपों में कुलीनतन्त्र राज्य में एक प्रभावशाली सामाजिक वर्ग पर आधारित रहता है, जो अपनी प्रवृत्तियों के कारण राज्य में स्वतन्त्र होता है और राजनीतिक दृष्टि से अवशिष्ट जनता पर अपना आधिपत्य कायम रखता है।

प्राचीन काल में कुलीनतन्त्र को शासन-प्रणाली सामान्यतया प्रचलित थी। अनेक शासन जो लोगो द्वारा एकतन्त्र माने जाते थे, वास्तव में कुलीनतन्त्र ही थे। प्रो० जेतनेक ने कुलीनतन्त्र के दो सामान्य प्रकार माने हैं—प्रथम, वह जिसमें शासक वर्ग शासित वर्ग से इस प्रकार संबंधों भिन्न और अलग था कि शासित वर्ग के किसी व्यक्ति के लिए शासक-वर्ग में प्रवेश पाना असम्भव था; द्वितीय, वह जिसमें शासक और शासित के इस प्रकार के भेद नहीं थे और शासित जनता में से भी व्यक्ति कुछ विशेष अवस्थामो में राजनीतिक विशेषाधिकार प्राप्त कर शासक-वर्ग में सम्मिलित हो सकते थे। प्रथम प्रकार के कुलीनतन्त्र वैतुक कुलीनतन्त्र थे और दूसरे प्रकार के कुलीनतन्त्र वे थे जो सम्पत्ति, शिक्षा, सामाजिक प्राधान्य आदि पर आधारित थे।

हलो ने कुलीनतन्त्रों को प्राकृतिक, निर्वाचित एवं वैतुक माना है।<sup>१</sup> प्राकृतिक कुलीनतन्त्र से उसका अभिप्राय उन व्यक्तियों के शासन से था जो नेता की हैसियत से अपनी प्राकृतिक योग्यता, शिक्षा और अनुभव के कारण शासन करने के योग्य थे; निर्वाचित कुलीनतन्त्र से उसका प्रयोजन ऐसे धर्मोपाकृत धर्म व्यक्तियों के शासन से था जिन्हें जनता ने निर्वाचित किया हो। निर्वाचित कुलीन व्यक्ति प्राकृतिक कुलीन व्यक्ति हो सकते थे और नहीं भी हो सकते थे।

### अल्प-जनतन्त्र

प्राचीन यूनानियों ने कुलीन-तन्त्र (Aristocracy) और अल्प-जनतन्त्र (Oligarchy) में बड़ी सावधानी से भेद किया था। परन्तु ने अपने स्वार्थ-साधन के लिए अल्प व्यक्तियों द्वारा धर्मवा घनी व्यक्तियों द्वारा शासन को अल्प-जनतन्त्र कहा है।<sup>२</sup> इस प्रकार अल्प-जनतन्त्र कुलीनतन्त्र का, जिसमें राज्य के सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों का शासन होता था, विकृतरूप था। प्रो० होले ने अल्प-जनतन्त्र को

१. The Social Contract, Bk. III, Ch. 5.

२. Politics, Bk. III, Secs. 6 and 7. प्रजातन्त्र और अल्प-जनतन्त्र (Oligarchy) ने परन्तु के अनुसार वास्तविक भेद निर्धनता और धन का था। जहाँ धनिकों का राज्य है, चाहे वे कम हो या अधिक, वहाँ अल्प-जनतन्त्र है और निर्धनों का राज्य प्रजातन्त्र है क्योंकि धनी सदा कम होते हैं और निर्धन बहुसंख्यक, इस कारण अल्प-जनतन्त्र थोड़े से व्यक्तियों का शासन और प्रजातन्त्र बहुसंख्यक लोगो का शासन होता है।

कुलीनतन्त्र का रोगीरूप माना है। लौकिक भाषा में आज इन दोनों में कोई भेद नहीं माना जाता और इन दोनों ही शब्दों का प्रयोग ऐसे शासन के लिए किया जाता है जिसमें ग्रन्थ लोगो के हाथों में सत्ता हो। परन्तु कुछ विद्वान् भव भी इनमें भेद मानते हैं। उनके अनुसार प्रथा की पूर्व सरकार ग्रन्थ-जनतन्त्रीय थी, कुलीनतन्त्रीय नहीं; परन्तु इस भेद का कोई महत्व नहीं आलुम होता।<sup>१</sup> वास्तव में वह तथाकथित जुंकर (Junker) भूमिपतियों तथा अन्य पब्लिक एवं निश्चित कर्मचारी वर्ग का शासन था। वह कुलीनतन्त्र था या ग्रन्थ-जनतन्त्र, यह तो केवल परिभाषा की बात है। योरोप में इस प्रकार के शासन का सात्मा हो चुका है, परन्तु वहाँ कुछ राज्यों में धारा-सभा के उच्च सदन में पैतृक अधिकार वाले सदस्य, राजा द्वारा मनोनीत सदस्य अथवा मर्यादित मत द्वारा निर्वाचित सदस्य होते हैं। ऐसे देशों के शासन आंशिक रूप में कुलीनतन्त्र ही हैं।

### प्रजातन्त्र

प्रजातन्त्र (Democracy) की कल्पना विभिन्न प्रकार से की गयी है। वह एक राजनीतिक स्थिति, एक नैतिक भावना और एक सामाजिक अवस्था माना जाता है। गिडिंग के मतानुसार प्रजातन्त्र शासन का ही एक रूप नहीं है, वरन् राज्य का भी रूप है और समाज की एक अवस्था है या इन तीनों का मिश्रण है।<sup>२</sup> कुछ लेखक राजनीतिक, धार्मिक (भौद्योगिक) तथा सामाजिक प्रजातन्त्र में भेद मानते हैं और कहते हैं कि यह आवश्यक नहीं कि एक ही राज्य में ये तीनों प्रकार के प्रजातन्त्र विद्यमान हों। एक देश में जनता प्रजातान्त्रिक हो सकती है, परन्तु उसकी सरकार अप्रजातन्त्रात्मक हो सकती है और एक प्रजातन्त्रात्मक शासन में अन्तर्गत अप्रजातन्त्रात्मक समाज भी हो सकता है। परन्तु स्वाभाविक स्थिति वही है जिसमें ये तीनों एक ही स्थान में विद्यमान हों, अर्थात् यदि कोई समाज अपने सामाजिक एवं धार्मिक जीवन में प्रजातन्त्रात्मक है तो वह राजनीतिक दृष्टि से भी प्रजातान्त्रिक होगा। दूसरी ओर,

१. Introduction to Political Science, Lect VI. कुछ लोगों के मत में कुलीनतन्त्र एक वर्ग (Class) का राज्य है और ग्रन्थ-जनतन्त्र छोटे-छोटे व्यक्तियों का जिनका वास्तव में कोई एक वर्ग नहीं होता।
२. The Responsible State, pp. 19 ff. , Democracy and Empire, pp. 199 ff. वाइस (Modern Democracies, Vol. I, p. 23) का मत है कि प्रजातन्त्र तथा प्रजातान्त्रिक शब्दों से शासन के एक विशिष्ट रूप से अधिक कुछ मतलब नहीं होता। फिर भी उसने कहा है कि संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा और ऑस्ट्रेलिया में मुख्यतः इन शब्दों के साथ बड़ी धारण्य सामाजिक और नैतिक भावनाओं का भी समावेश हो गया है। इस प्रकार प्रजातान्त्रिक पुरुष वह है जो धनी और समाज में प्रतिष्ठित होते हुए भी बड़ा प्रसन्न एवं मैत्रीपूर्ण है और सबसे अच्छी तरह मिलता है। कभी-कभी कुछ राजाओं को भी प्रजातान्त्रिक कहा गया है। ज. ए. जर्मन लेखक ऐसे भी हैं जो कहते हैं कि जर्मनी का पुराना शासन प्रजातान्त्रिक था क्योंकि वहाँ राज्य की ओर से लोक-सेवा के कई काम किये जाते थे जो अन्य देशों में निजी प्रयत्न के लिए छोड़ दिये जाते थे। उनके मत में प्रजातन्त्र शासन का वह रूप है जो प्रजा की सेवा करे, चाहे प्रशासन में उसकी कोई भावाज हो या न हो।

यदि समाज विविध वर्गों में विभाजित है, तो यह सम्भव है कि उसका शासन प्रांशिक रूप से उच्च वर्गों के विशेषाधिकारों की स्वीकृति के आधार पर हो।

शासन के रूप में प्रजातन्त्र की परिभाषाएँ अनेक हैं, परन्तु कई परिभाषाओं के समान वे पूर्ण और सर्वव्याप्य नहीं हैं। प्राचीन काल के यूनानी लोग प्रजातन्त्र की बहुसंख्यक जनो द्वारा शासन मानते थे। प्रोफेसर सीसे ने धातुनिक धर्म में उसकी परिभाषा 'ऐसा शासन जिसमें प्रत्येक का हिस्सा हो' कह कर की है। यह ऐसी परिभाषा है जिसे यदि मान लिया जाय तो इससे सभी वर्तमान शासन और सभी भविष्य के शासन प्रजातन्त्र की श्रेणी में नहीं रहेंगे। डायसी के अनुसार प्रजातन्त्र शासन का वह रूप है जिसमें शासन-प्रबन्ध करने वाली संस्था समूचे राष्ट्र का एक अपेक्षाकृत बड़ा भाग होता है। सार्ट्ट साइस ने, जिसका लोकतन्त्र तथा लोकतन्त्रात्मक शासन-प्रणाली का ज्ञान एवं अनुभव धातुनिक लेखकों में सर्वाधिक था, कहा है कि 'हेरोडोटस के युग से ही प्रजातन्त्र शब्द से अभिप्राय ऐसे शासन से ग्रहण किया जाता रहा है जिसमें राज्य की शासन-सत्ता प्रधानतः किसी विशेष वर्ग या वर्गों में नहीं, बल्कि समूचे समाज या राष्ट्र में निहित हो।' इसके भाये उसने कहा कि 'इसका धर्म यह है कि उन समाजों में जो मत के द्वारा कार्य करते हैं, शासन बहुमत का होता है क्योंकि समस्त समाज या जनता, जो एकमत न हो, की इच्छा को शान्तिमय और कानूनी रीति से जानने का इससे बढ़िया और कोई उपाय नहीं है।'

प्रजातन्त्र की यह परिभाषा, जिसके अनुसार जनता के बहुमत द्वारा शासन प्रजातन्त्र कहलाता है, शायद अन्य परिभाषाओं के समान ही सन्तोषप्रद है; परन्तु

१. जेम्स रसेल लविल (Democracy and other Essays, p. 37) प्रजातन्त्र को एक सामाजिक व्यवस्था समझता है। उसके विचार में प्रजातन्त्र समाज का प्राण रूप है जिसमें प्रत्येक अनुष्ठान को अवसर प्राप्ता है और इस बात का उसे ज्ञान भी है।
२. Lord Bryce : Modern Democracies, Vol. I, p. 20। प्रो० ए० बी० हॉल ने अपनी पुस्तक 'Popular Government' (सन् १९२१, पृष्ठ १) में प्रजातन्त्र की परिभाषा इस प्रकार की है—“भविष्य विस्मरण में और समस्त व्यावहारिक कार्यों के लिए लोकशासन राजनीतिक संगठन का वह रूप है जिसमें लोकमत के ह्रास में नियन्त्रण होता है। यदि लोकमत न हो, तो लोकशासन भी नहीं होगा।” लोकमत क्या है, इस सम्बन्ध में लॉविल ने अपनी 'Public Opinion and Popular Government' पुस्तक में लिखा है कि यदि प्रजातन्त्र में लोकमत को वास्तव में एक शक्ति बनना है तो उसे वास्तव में सार्वजनिक होना चाहिए और ऐसा होने के लिए यह आवश्यक है कि वह बहुमत से अधिक हो। यह आवश्यक नहीं कि वह समस्त जनता का मत हो, परन्तु वह मत ऐसा हो, जिसे यदि अल्पमत पसन्द न करे, तो भी उसे स्वीकार करना आवश्यक समझे और यदि प्रजातन्त्र पूर्ण है तो यह अधीनता अनिच्छापूर्ण नहीं होनी चाहिए (पृष्ठ १४-१५)। सेसिल सेस्टन (The Great State) का विचार है कि प्रमुक्त साधन चाहे जो कुछ भी हो, प्रजातन्त्र का सार यह है कि शासन का चुनाव और कार्य दोनों जनता द्वारा हो। शासक निरंकुश हो सकता है, परन्तु यदि उसका शासन सामान्य इच्छा के अनुकूल है तो साररूप से वह प्रजातन्त्र ही है।

जैसा लॉर्ड ब्राइम ने स्वयं स्वीकार किया है, यदि कुछ ऐसे राज्यों के सम्बन्ध में हम परिभाषा को लागू किया जाय जिन्होंने सम्पत्ति एवं साक्षरता के आधार पर मताधिकार प्रदान किया है तो वे प्रजातन्त्र की श्रेणी में न रहेंगे, चाहे वे अपने प्रापको प्रजातान्त्रिक समझने हों। क्या जिन राज्यों में महिला मताधिकार नहीं है, वे भी प्रजातन्त्र की श्रेणी से न निकल जायेंगे? पूर्व समय में महिलाओं को मताधिकार से वंचित रखना राजनीतिक प्रजातन्त्र के विरुद्ध नहीं माना जाता था; परन्तु आज, जबकि बहुत से राज्यों में स्त्रियाँ पुरुषों के समान राजनीतिक स्वत्वों का भोग करती हैं, बहुतसों की राय है कि जो राज्य स्त्रियों को मताधिकार नहीं देता, जो उन्हें धारा-सभाओं की सदस्यता का अधिकार नहीं देता और जो लोक-सेवा में उनके लिए समान पद प्रदान करने की मुविधा नहीं देता, वह सच्चा प्रजातन्त्र नहीं कहा जा सकता। जिस राज्य में विधान-मण्डल की एक सभा प्रौढ मताधिकार के आधार पर निर्वाचित हो और दूसरी अनिर्वाचित या सीमित मताधिकार के आधार पर निर्वाचित हो, तो क्या ऐसी सरकार प्रजातन्त्रात्मक मानी जा सकती है? और यदि दोनों सभाओं का चुनाव प्रौढ मताधिकार के आधार पर हो परन्तु राज्य-प्रमुख पैनल शासक हो भयवा जिस राज्य में प्रौढ मताधिकार हो, पर अधिकार जनता अज्ञानवश भयवा उदासीनतावश उसका प्रयोग न करे भयवा किसी दबाव के कारण वह उसका प्रयोग न कर सके, जैसा कि लेटिन अमेरिकन राज्यों में हुआ, तो क्या ऐसे राज्यों के शासन प्रजातन्त्रात्मक कहे जा सकते हैं?

**प्रजातन्त्र के भेद—विशुद्ध प्रजातन्त्र**

एकतन्त्र के समान प्रजातन्त्र भी अनेक प्रकार के हैं। सामान्यतया उनका वर्गीकरण निम्न प्रकार किया जाता है—(१) विशुद्ध या प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र; (२) प्रतिनिधिसत्तात्मक या अप्रत्यक्ष। विशुद्ध प्रजातन्त्र में राज्य की समस्त जनता एक विद्यालय जन-सभा में अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति करती है, प्रतिनिधियों द्वारा नहीं। प्रत्यक्ष विशुद्ध प्रजातन्त्र एक सर्वथा छोटे और अपेक्षाकृत कम विकसित समाज या जाति में ही हो सकता है जहाँ समस्त निर्वाचक एक स्थान पर एकत्र हो सकें और जहाँ शासन की समस्याएँ कम और सरल हों। बड़े समाजों या राष्ट्रों में, जहाँ समस्त निर्वाचकों के लिए एक स्थान पर एकत्र होना सम्भव नहीं और जहाँ समाज एवं शासन की समस्याएँ अनेक और बड़ी विकट हैं, वहाँ विशुद्ध प्रजातन्त्र नहीं हो सकता। यूनान तथा रोम के प्राचीनकालीन छोटे नगरों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र असम्भव और असामान्य नहीं था, परन्तु आज के बड़े-बड़े राज्यों में ऐसा सम्भव नहीं। आज स्विट्जरलैंड के केवल चार जिलों (एपेनजेल्, उरि, शण्टरवाल्डन तथा ग्लारस) में ही विशुद्ध प्रजातन्त्रात्मक शासन स्थापित है जहाँ मतदाता मध्य-युग से ही एक सार्वजनिक सभा के रूप में एकत्र होकर अपने राज-कर्मचारी मण्डल के निर्वाचन, करो की स्वीकृति तथा व्यवस्थापन एवं प्रशासन-सम्बन्धी नियम आदि के निर्माण के धम्यासी रहे हैं। सन् १८४८ तक जग तथा स्वीज (Zug and Schweiz) नामक केण्टनों में भी विशुद्ध प्रजातन्त्र विद्यमान था, परन्तु जनसंख्या में वृद्धि तथा शासन की समस्याओं में पैदादिवियाँ बढ़ जाने के कारण उन्होंने प्रतिनिधिसत्तात्मक प्रजातन्त्र को ग्रहण किया। जिन केण्टनों में यह आज तक प्रचलित है, उनमें भी कुछ काल में इन्ही कारणों से इसका सोप हो जायगा। अमेरिकन राज्यों के कुछ नगरों के, मुख्यकर न्यू इंग्लैण्ड के, शासन का कभी-कभी विशुद्ध प्रजातन्त्र-शासन के सम्बन्ध में उदाहरण दिया जाता है। पहले वे सन्तोषप्रद ढंग से कार्य करते थे; परन्तु कान्मानर में उनमें अनेक

पन्विर्जन ऐसे पैदा हो गये जिनके कारण यह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रणाली कम सन्तोषजनक होनी लगी।

उन राज्यों तथा स्थानीय धामनों में, जहाँ कोई कानून बनाने के लिए सङ्गठन से जनमत लिया गया है, या जहाँ जनता को अपनी ओर से कानून का मसविदा बनाकर या अन्य रीति से उस पर विचार करवाने का अधिकार है, वहाँ एक मर्यादित रूप में विमुक्त प्रजातन्त्र विद्यमान होता है। आज भी ऐसे ही कुछ राज्यों में प्रजा-जन के लिए यह सम्भव है कि वह प्रतिनिधियों के हस्तक्षेप प्रयत्न सहयोग के बिना ही स्वयं कानून बनावे (Initiate) और स्वीकृत करे तथा विधान में संशोधन करे प्रयत्न राज्य की नीतियों के प्रश्नों का निर्णय करे। ऐसे देशों में प्रातिनिधिक प्रणाली शनैः शनैः विमुक्त प्रजातन्त्र की ओर अग्रसर हो रही है, यद्यपि यह सम्भव नहीं है कि इसका स्याव विमुक्त प्रजातन्त्र बिल्कुल ही न भेगा।

### प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र

दूसरे प्रकार का प्रजातन्त्र, जिसे सामान्यतया प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र (Representative Democracy) कहा जाता है, धामन का वह रूप है जिसमें राज्य की इच्छा का निर्माण एवं उसकी अभिव्यक्ति जनता द्वारा निर्वाचित प्रपञ्चाकृत मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधियों द्वारा की जाती है। यह पद्धति इस विचार पर आधारित है कि यद्यपि राजधानी में समस्त जनता वास्तविक रूप से उपस्थित नहीं हो सकती तो भी वह अपने प्रतिनिधियों द्वारा उपस्थित रहती है। यदि प्रजातन्त्र का वास्तविक अर्थ ग्रहण किया जाय तो प्रातिनिधिक प्रणाली वास्तविक रूप से प्रजातान्त्रिक नहीं होती, क्योंकि प्रतिनिधियों का चुनाव सीमित मताधिकार के द्वारा भी हो सकता है। परन्तु यदि प्रजातन्त्र का विस्तृत अर्थ लिया जाय तो प्रातिनिधिक-धामन-प्रणाली प्रजातन्त्र का ही एक रूप है।<sup>१</sup> विमुक्त प्रजातन्त्र के समान ही प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र में सत्ता का स्रोत जनता या प्रजा में निहित माना जाता है, परन्तु प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र में हमारे इन बातों में भिन्नता है कि इसमें यह समझा जाता है कि जनता अपनी सत्ता का प्रयोग स्वयं मनोपप्रद रीति में नहीं कर सकती। संसद में, इसका आधार प्रमुख पर अधिकार और उसके प्रयोग के विषय में है।

प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र की उत्पत्ति के सम्बन्ध में विद्वानों में बड़ा मतभेद है। कुछ लेखकों का यह विचार है कि इसकी उत्पत्ति प्राचीन काल में स्वित्जरलैण्ड, जर्मनी तथा हॉलैण्ड और हंगरी में हुई। दूसरों का विचार है कि आधुनिक प्रातिनिधिक प्रजातन्त्र प्राचीनकालीन आदिम व्यवस्थित स्वतन्त्र पुरुषों की परिपक्वता का ही पुनः प्रकटित रूप है।<sup>२</sup> परन्तु प्रो० हेनरी जे० फोर्ड ने अपनी "प्रातिनिधिक शासन"

१. यह ऐसे शासन का एक उदाहरण है जिसका प्रातिनिधिक सिद्धान्त पर आधारित होने का दावा है, परन्तु जिसके विषय में वहाँ के नेता स्वीकार करते हैं कि वह प्रजातान्त्रिक नहीं है। वास्तविक धर्मियों तथा सैनिकों की छोड़कर वहाँ किसी को भी मताधिकार नहीं है। वहाँ धर्मियों का अधिनायकत्व है और उस साम्यवादी आधार पर है जो अन्य सब लोगों को शोषक तथा पराधीन समझता है।

२. मॉन्टेस्क्यू ने ('Esprit des Lois', 1743, Bk. XI, Ch. 6) टैसिटस का आधार पर लिखा है कि अपने राजनीतिक शासन की कल्पना रोमनों को जर्मनों में मिली है। इस सुन्दर प्रणाली का आविष्कार रॉम में हुआ



(Representative Government) नामक पुस्तक में शम्भूरी ग्रन्थपत्र के बाद यह निष्कर्ष निकाला है कि यह प्रणाली उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य से पूर्व की नहीं है। इसका आरम्भ तो इंग्लैण्ड में सत्रहवीं शताब्दी में हुआ और १८३० में वेल्शियम में इसे स्थान मिला, किन्तु प्रातिनिधिक शासन के लिए सामान्य आन्दोलन मई १८४८ में पारिस तथा इटली में सहसा आरम्भ हुआ। उसी समय से यह किसी न किसी रूप में फैला, यहाँ तक कि आज यह संसार भर में व्यापक हो गया।

**प्रतिनिधि-शासन के मूल तत्व**

यद्यपि दृष्टि से, प्रतिनिधि-शासन का प्रयोजन उस शासन से है जिसके अधिकारी वगैरे तथा प्रतिनिधियों का प्रजातन्त्रात्मक रूप से संगठित निर्वाचकों या मत-दाताओं द्वारा निर्वाचन होता है, जो अपने कार्य-काल में जनता की इच्छानुसार कार्य करते हैं और जो जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस परिभाषा के अनुसार ऐसे कर्मचारियों द्वारा शासन, चाहे वे व्यवस्थापिका सभा के सदस्य हों या प्रशासी या न्याय-विभाग के सदस्य हों, जो लोकप्रिय विधि द्वारा निर्वाचित न किये गये हों, अथवा यदि वे प्रजातन्त्रिक ढंग से सुसंगठित मतदाताओं द्वारा चुने गये हों, परन्तु निर्वाचकों की आज्ञाशा को प्रतिबिम्बित न करें अथवा उनके प्रति दायित्व को प्रमल में न लाया जा सके तो ऐसा शासन सच्चा प्रातिनिधिक शासन नहीं होता। किन्तु यदि इन शर्तों के नीचे पर वर्तमान शासनों की परीक्षा की जाय तो कोई भी शासन प्रातिनिधिक सिद्ध नहीं हो सकेगा।

ऐसे बहुत से राज्य हैं जिनमें कार्यपालक विभाग (Executive) के प्रमुख का जनमत द्वारा निर्वाचन नहीं होता। दूसरे, ऐसे भी अनेक राज्य हैं जिनमें कार्यपालक विभाग के अधिकारी तथा प्रशासी कर्मचारी एवं प्रातिनिधिक और साधारण कर्मचारी जनता द्वारा नहीं चुने जाते। ऐसे भी बहुत से राज्य हैं जिनमें न्यायाधीश कार्यपालक विभाग द्वारा नियुक्त किये जाते हैं अथवा धारासभा द्वारा चुने जाते हैं। लौकिक विचार के अनुसार प्रतिनिधि-शासन वह है जिसमें कम से कम धारासभा का चुनाव जनता द्वारा हो।<sup>१</sup> इस प्रकार योरोप की बहुत सी प्रातिनिधिक प्रणालियों में से अधिकतर ऐसी हैं जिनमें (उदाहरणार्थ ब्रिटेन) पार्लियामेंट तथा स्थानिक सभाओं के अतिरिक्त कोई भी राजकीय अधिकारी अथवा कर्मचारी या दूसरा कोई प्रतिनिधि

था। आधुनिक प्रातिनिधिक शासन-प्रणाली की उत्पत्ति के इन मिथ्यान्त का प्रचार फोर्मेन ने अपनी पुस्तक, 'The History of Federal Government' में किया है।

१. मांडे वाउचम (British Constitution, Works Vol. XI, p. 49) ने कहा है—प्रातिनिधिक शासन से हमारा आशय ऐसे शासन से है जिसमें समस्त जनता या उसका काफी बड़ा भाग व्यवस्थापिका सभा के अपने सदन के सदस्य चुने। जॉर्ज कानेवाल सेविस ने कहा—एक शासन उस समय प्रातिनिधिक होता है जबकि समाज (जिसमें साधारणतया सब पुरुष शामिल हों) या सम्पत्ति, निवास तथा अन्य किसी आकस्मिक बात की योग्यता के आधार पर निर्धारित उसके एक भाग को अपनी प्रमुखसम्पत्ति धारा-सभा के विविध सदस्यों का समकालीन प्रचुनाव करने का अधिकार हो' (Use and Abuse of Political Terms, p. 107)।

जनता द्वारा नहीं चुना-जाता। इन समस्त देशों में कर्मचारियों तथा म्याप्राधीशों एवं मजिस्ट्रेटों की शासन द्वारा नियुक्ति प्रतिनिधि-शासन के सिद्धान्त के प्रतिकूल नहीं मानी जाती, यहाँ तक कि स्विट्जरलैण्ड और संयुक्त राज्य अमेरिका में भी, जो संसार के सबसे अधिक प्रजातन्त्रीय गणतन्त्रों में से हैं, प्रतिनिधि-शासन के सिद्धान्त का यह अर्थ नहीं लिया जाता कि म्याप्राधीश तथा राज्य-कर्मचारी वर्ग का भी चुनाव जनता द्वारा हो और न वहाँ असंमित मताधिकार के आधार पर धारा-सभा के सदस्यों का चुनाव ही आवश्यक समझा गया है। जैसा कि अभी बतलाया गया है, स्त्रियों की व्यवस्थापिका के सदस्यों तथा अन्य कर्मचारियों के चुनाव के अधिकार से भी कुछ वर्षों पहले तक वंचित रखा गया और अब भी ऐसे अनेक राज्य हैं जो प्रतिनिधि-शासन कहलाते हैं किन्तु जिनमें स्त्रियों को ऐसे अधिकार वंचित रखा गया है। इसी प्रकार ऐसे भी देश हैं जो प्रजातन्त्रात्मक कहलाते हैं, परन्तु जिनकी धारा-सभाओं के दो-को-सदस्यों के सदस्यों का निर्वाचन ऐसे निर्वाचक-मण्डलों द्वारा होता है जिनमें प्रौढ़ों के बड़े-बड़े वर्गों की सम्मिलित होने का अधिकार नहीं दिया गया है। जैसा कि लॉर्ड बाइस ने कहा है, सत्य तो यही है कि समस्त शासन (सरकारें) वास्तव में कुलीनतन्त्र ही हैं; ऐसा इस अर्थ में है कि उनका संचालन अपेक्षाकृत अल्पसंख्यक व्यक्तियों द्वारा ही होता है।<sup>१</sup> यह आवश्यक रूप से ऐसा होना भी चाहिए, क्योंकि यदि बिना किसी प्रतिबन्ध के निर्वाचन-मण्डल द्वारा राज्य के सभी कर्मचारी वर्ग के निर्वाचन की ही प्रतिनिधिक प्रजातन्त्र समझा जाय तो छोटे या अतिक्रान्त राज्यों की छोड़ अन्यत्र वह उतना ही असम्भव होगा जितना कि विशुद्ध प्रजातन्त्र।

### गणतन्त्र-शासन

प्रतिनिधिक शासन (Representative Government) का प्रयोग प्रायः "गणतन्त्र" शासन (Republican Government) के अर्थ में किया जाता है। मेडीसन ने 'फ़ेडरलिस्ट' में गणतन्त्र-शासन की वह शासन समझा है, जिसमें प्रतिनिधित्व ही योजना का स्थान दिया गया हो।<sup>२</sup> उसने लिखा है कि "गणतन्त्र-शासन वह है जो अपनी ममता सत्ताएँ, प्रायः या परोक्ष रूप से, जनता के एक बड़े भाग से प्राप्त करता है तथा जिसमें शासन-प्रबन्ध का ऐसे व्यक्तियों द्वारा सम्पादन किया जाता है जो एक सीमित अवधि या अपने मध्यव्यवहारकाल या प्रसादकाल तक पदावृत्त रहते हैं।"<sup>३</sup> मेडीसन के मतानुसार गणतन्त्र तथा प्रजातन्त्र (उसका आशय विशुद्ध प्रजातन्त्र से है) में दो बड़े भेद हैं—“प्रथम, गणतन्त्र में शासन-सत्ता नागरिकों द्वारा निर्वाचित व्यक्तियों की अल्प संख्या की शीघ्र दी जाती है और द्वितीय, गणतन्त्र में प्रजातन्त्र की अपेक्षा अधिक जनता और प्रवेश का अधिक विस्तार भी हो सकता है। प्रजातन्त्र में जनता सभा के रूप में एकत्रित होकर स्वयं शासन-संचालन करती है; परन्तु गणतन्त्र में वह अपने प्रतिनिधियों द्वारा एकत्र होती और शासन-संचालन करती है।”<sup>४</sup> मेडीसन का यह विचार सत्य ही है कि किसी गवर्नीय पद का पैतृक होना

१. Modern Democracies, Vol. II, p. 592.

२. The Federalist No. 10.

३. The Federalist No. 39.

४. The Federalist No. 14.

प्रजातन्त्र की भावना के प्रतिकूल है; हाँ, न्यायाधीश अपने पद पर सदस्यव्यवहारकास तक रह सकते हैं। गणतन्त्र के लिए यह भी आवश्यक है कि प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त यथोचित व्यापक मताधिकार पर आधारित हो। यदि सीमित मताधिकार, जैसा कि सन् १८१४-१८३० में फ्रान्स में जब ३ करोड़ नागरिकों में से ३ लाख नागरिकों को ही मताधिकार प्राप्त था या सन् १८६३ के पहले बेल्जियम में था, गणतन्त्र-शासन के धनुकूल नहीं माना जा सकता।

गणतन्त्रों को कई वर्गों में रखा गया है—कुलीनतन्त्रीय और प्रजातन्त्रीय; एकतन्त्रीय (Monocratic) तथा धनिकतन्त्रीय (Plutocratic); धसीमित मिथित एवं सीमित; संमूष्ट (Corporate), धस्पतन्त्रात्मक, कुलीनतन्त्रात्मक और प्रजातन्त्रात्मक; संघीय (Federal) और समुक्त (Confederate); केन्द्रीभूत (Centralized) और एकात्मक (Unitary) तथा निर्वाचित और पैतृक आदि।

पूर्व काल में "गणतन्त्र" शब्द ऐसे शासनों के लिए भी प्रयुक्त किया जाता था जो धाजकाल लौकिक धर्ष में एकतन्त्रात्मक एवं कुलीनतन्त्रात्मक समझे जाते हैं। इस प्रकार स्पार्टा, एथेन्स, रोम, वेनिस और पोलैण्ड राजनीतिक लेखकों द्वारा गणतन्त्र माने गये हैं; यद्यपि उनमें से किसी में भी पूर्ण प्रतिनिधि शासन के वे तत्त्व विद्यमान नहीं थे जो धाज गणतन्त्रों के मुख्य लक्षण माने जाते हैं। रोम लौकिक धाधार पर संगठित था, वेनिस पैतृक धधिकार वाले रईसों का धनिक-तन्त्र था; पोलैण्ड कुलीनतन्त्र और एकतन्त्र का मिश्रणमिश्र था। फ्रान्स को भी क्रांति के शान्हर्षे वर्ष के विधान में गणतन्त्र माना जाता था, यद्यपि उसमें राज्य प्रमुख को सम्राट की पदवी से विभूषित किया गया था और ताज नेपोलियन के परिवार में ही पैतृक कर दिया गया था।

१. फ्रीडरलिस्ट, संख्या ३६। सर हेनरी मैन् ने यह विचार प्रकट किया है कि गणतन्त्र का प्रयोग एक समय एक धस्पष्ट धर्ष में ऐसे शासन के लिए होता था जिसमें कोई पैतृक राजा नहीं होता था, वन्तु धात्र उसमें यह धासय और भी शामिल हो गया है कि सरकार ध्यापक मताधिकार पर धाधारित हो। "Popular Government", p. 198.

ड्युट्रुलो ने अपनी पुस्तक "पॉलिटिक" (Politik) में पृष्ठ २६५ पर यह मत प्रकट किया है कि गणतन्त्र ध्यापक तथा सीमित धर्ष में समझा जा सकता है। ध्यापक धर्ष में हम उन सब राज्यों को गणतन्त्र कहते हैं, जिनमें सामान्य हित (Res Publica) की भावना ध्यापक हो धर्षान् सार्वजनिक कानून (Jus Publicum) वाले राज्य। इस धर्ष में सनहवी तथा घटारवी सत्ताधिया में प्राकृतिक कानून पर लिखने वालों ने समस्त स्वतन्त्र राज्यों को गणतन्त्र माना था। इसी धर्ष में यह शासन भी गणतन्त्र है जिनमें कोई भी ध्यक्ति लौक-सत्ता का एक साम्प्रतिक धधिकार की तरह भोग नहीं करता, जिसमें सत्ता का प्रयोग सामान्य हित के लिए होता है और जिनमें सब नागरिक एक ही साथ नागरिक और प्रजा दोनों होते हैं। धपने सीमित धर्ष में गणतन्त्र का प्रयोग एकतन्त्र के विरुद्ध किया जाता है। इस धर्ष में यह कुछ ध्यक्तियों द्वारा शासन होता है और कुलीनतन्त्र धयवा प्रजातन्त्र होता है।

## अन्य वर्गीकरण

मान्टेस्मयू ने शासनो के भेद इस प्रकार किये हैं—गणतन्त्र, एकतन्त्र और निरंकुश शासन । उसके अनुसार गणतन्त्र-शासन वह है जिसमें समस्त नागरिक या जनता का एक भाग सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग करता है ; एकतन्त्र में एक व्यक्ति सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग मुनिश्चित नियमानुसार करता है, निरंकुश शासन में एक व्यक्ति अपनी इच्छानुसार हर एक कार्य करता है । इस वर्गीकरण का आधार कुछ तो जन-संख्या और कुछ शासन का चरित्र एवं उसकी भावना है । बुसने ने शासको के भेद एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र, प्रजातन्त्र तथा मिश्रित राज्य माने हैं । दूसरे लेखक केवल दो भेद मानते हैं—एकतन्त्र और गणतन्त्र, गणतन्त्र के अन्तर्गत कुलीनतन्त्र और प्रजातन्त्र दोनों सम्मिलित हैं ।

इन वर्गीकरणों में भी वैसा ही दोष है जैसा राज्यों के वर्गीकरणों में है । इनका कोई वैज्ञानिक आधार नहीं है जिससे मौलिक सक्षणों की दृष्टि से शासनो में भेद किया जा सके । कोई एक वर्गीकरण अधिक मूल्य नहीं रखता । शासन को जितने दृष्टिकोणों से देखा जाय, उतने ही वर्गीकरण होने चाहिए ।

शासनो को एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र तथा प्रजातन्त्र में विभाजित करने का कोई व्यावहारिक मूल्य नहीं है । किसी शासन को एकतन्त्र-शासन कह देने मात्र से उसकी वास्तविक प्रकृति की कोई उपयुक्त रूपना नहीं हो सकती । बहुत से एकतन्त्र बड़े जाने वाले शासन वास्तव में प्रजातन्त्रीय हैं । कुलीनतन्त्रों तथा प्रजातन्त्रों में भेद अस्पष्ट है और वह प्रायः परिभाषा का ही है । यदि इस वर्गीकरण को मान लिया जाय तो ब्रिटेन की सरकार और रूस की जारताही सरकार एक ही श्रेणी में रखी जायगी और संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन जैसे प्रजातन्त्र अलग-अलग श्रेणियों में रहेंगे ।

## मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- |             |  |
|-------------|--|
| Bluntschli, | "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), Bk. VI.                      |
| Burgess,    | "Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. II, Bk. III, Chs. 1-2. |
| Bryce,      | "Modern Democracies" (1921), Vol. I, Bks. III-V.                               |
| Duguit,     | "Droit Constitutionnel" (2nd ed., 1923), Vol. II, Secs. 47-51.                 |
| Esménin,    | "Droit Constitutionnel" (7th ed., 1921), Pt. I, Chs. 2, 4, 5.                  |
| Ford,       | "Representative Government" (1924), various chapters.                          |
| Gettell,    | "Readings in Political Science" (1911), Secs. 225-255.                         |
| Gilchrist,  | "Principles of Political Science" (1921), Ch. 11.                              |
| Hall,       | "Popular Government" (1921), Ch. 1.  |
| Jellinek,   | "Recht Des Modernen Staates" (1905), Ch. 20.                                   |

- Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), various chapters.
- Trenschke, "Politics" (Eng. translation, 1916), Chs. 13, 15 20.
- Willoughby, (W. W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), Chs. 7, 9, 17, 18.
- Willoughby, W. F., "The Government of Modern States" (1919), Chs. 3-5.



### (३) परिपक्व-शासन

प्रोफेसर वर्गस का वर्गीकरण

प्रोफेसर वर्गस ने शासन के वर्गीकरण के लिए निम्नलिखित सिद्धान्त स्वीकार किये हैं—प्रथम राज्य और शासन की एकरूपता अथवा भिन्नता ; द्वितीय, राजकीय सम्बन्ध (Official relation) तथा सर्वोच्च सरकार की अवधि (Official tenure) की प्रकृति ; तृतीय, व्यवस्थापिका परिपक्व और कार्यपालक विभाग के पारस्परिक सम्बन्ध ; चतुर्थ, शासन-सत्ता का केन्द्रीकरण अथवा वितरण ।<sup>१</sup>

शासन की राज्य के साथ एकरूपता अथवा भिन्नता के आधार पर वर्गस ने उनके दो भेद माने हैं : प्राथमिक तथा प्रातिनिधिक । विस्तृत प्रजातन्त्र, जहाँ समस्त नागरिक एक समा के रूप में एकत्र होकर राज्य के कानूनों एवं प्रशासन-सम्बन्धी नियमों का निर्माण करते हैं, प्राथमिक शासन (Primary Government) के प्रति निवृत्त है । परन्तु जहाँ जनता शासन के एक या अधिक भूगो को अपनी ओर से शासन-व्यवस्था का भार सौंप देती है, वहाँ द्वितीय रूप में प्रातिनिधिक शासन होता है । यह आवश्यक नहीं है कि ऐसा शासन लोक-शासन (Popular Government) भी हो ।

सर्वोच्च सरकार के कार्य-काल की दृष्टि से शासनों के दो भेद माने गये हैं—पैतृक तथा निर्वाचित । यह वर्गीकरण किसी काम का नहीं, क्योंकि ऐसी कोई भी सरकार नहीं जो पूर्णतः पैतृक या परम्परागत अथवा पूर्णतः निर्वाचित हो । ऐसे प्रत्येक शासन हैं और हुए हैं जिनमें राज्य-प्रमुख पैतृक उत्तराधिकार के आधार पर हैं या या और ऐसे भी शासन हैं और हुए हैं जिनमें वह और अन्य राजकर्मचारी निर्वाचित थे या हैं परन्तु ऐसा कोई शासन नहीं हुआ जिसमें शासक बड़े पूर्णतः पैतृक रहा हो ।

व्यवस्थापिका परिपक्व तथा कार्यपालक विभाग के सम्बन्धों के आधार पर भी शासन के दो भेद माने गये हैं—परिपक्व-शासन (Cabinet Government) तथा अध्यक्षशासन या राष्ट्रपति-शासन (Presidential Government) । परिपक्व-शासन को 'उत्तरदायी' तथा 'संसद' (Parliamentary) शासन भी कहते हैं ।<sup>२</sup>

१. 'Political Science and Constitutional Law, Vol. II, Bk. III. Ch. 1.

२. इंग्लैण्ड, भारतवर्ष तथा डॉमिनियनों में 'उत्तरदायी' शासन का प्रयोग होता है, योरोप में 'संसद' शासन कहने का रिवाज है ।

## परिपद-शासन की परिभाषा

परिपद-शासन वह शासन-प्रणाली है। जिसमें वास्तविक कार्यपालिका (मन्त्रि-परिपद) व्यवस्थापक मण्डल अथवा उसके एक लोकप्रिय सदन के प्रति तथा मन्त्र मे निर्वाचक-मण्डल के प्रति अपनी राजनीतिक नीतियों एवं कार्यों के लिए कानूनी रूप से उत्तरदायी होती है और नाममात्र की कार्यपालिका (राज्य का प्रमुख) अनुत्तरदायी होती है। मन्त्रि-परिपद के सदस्य व्यवस्थापक मण्डल के सदस्य एवं व्यवस्थापक मण्डल के बहुमत दल के नेता होते हैं और चाहे वे सदस्य हो या न हो, उन्हें सामान्य-तया व्यवस्थापक मण्डल में बैठने का अधिकार होता है तथा वे उनकी कार्यवाही में भाग ले सकते हैं, परन्तु यदि वे सदस्य नहीं हैं, तो किसी प्रश्न पर मत नहीं दे सकते।<sup>१</sup> यह भी परम्परा है (कभी-कभी विधान में इसका उल्लेख भी होता है) कि उनसे सदस्य प्रश्न पूछ सकते हैं और उनके लिए उनका उत्तर देना अनिवार्य होता है। संक्षेप में, एक ही व्यक्ति के मन्त्री तथा व्यवस्थापक मण्डल का सदस्य होने में कोई असंगति नहीं है। इसके विपरीत, परिपद-शासन मन्त्री तथा मन्त्र के दोहरे लक्षण को स्वीकार करता है और इस प्रकार उसमें कार्यपालक (Executive) और व्यवस्थापक (Legislative) कार्य मिश्रित होते हैं। इल्बर्ट का विचार है कि 'कार्यपालक तथा व्यवस्थापक सत्ताओं में ऐसा कोई पार्यवय नहीं है जैसा अमेरिकन विधान का प्रमुख लक्षण है।' उल्टे, दोनों का परस्पर सम्बन्ध घनिष्ठता और अन्योन्याश्रितता का है। बेजहॉट ने ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का वर्णन करते हुए कहा है कि 'बहु एक कड़ी है जो कार्यपालक और व्यवस्थापक विभागों को मिलाती है।' एक दूसरे स्थल पर उसने लिखा है कि 'बहु पार्लियामेंट की एक समिति है जो राष्ट्र का शासन करने के लिए चुनी जाती है।'<sup>२</sup> यदि इसे पार्लियामेंट के बहुमत दल की एक समिति कहा जाय तो अधिक उपयुक्त होगा क्योंकि सामान्यतया बहुमत-दल का उसमें कोई सदस्य नहीं होता। इस विषय में वह अन्य पार्लियामेंटरी समितियों से भिन्न है। लॉबेल ने लिखा है कि 'बहु सत्ताधारी दल के सामने नेताओं की एक अनियमित परन्तु स्थायी गुप्त-समिति है।'<sup>३</sup> कानूनी कल्पना के अनुसार नाममात्र का कार्यपालक (Titular-Executive)

१. कभी-कभी ब्रिटेन में मन्त्री पार्लियामेंट के किसी भी सदन के सदस्य नहीं होते। सन् १९०० में ब्रिजल की चुनाव में पराजय होने के कारण उसे हाउस ऑफ कॉमन्स में स्थान नहीं मिला सका। प्रथम विश्वयुद्ध के समय लॉयड जॉर्ज के मन्त्रिमण्डल में ८८ मन्त्रियों में से ५ किसी भी सदन (House) के सदस्य नहीं थे। ग्रेट ब्रिटेन में, योरोप की प्रथा के विरुद्ध मन्त्री उस सभा में भाषण नहीं दे सकता, जिसका वह सदस्य नहीं है। अतः एक सार्ड सदस्य कॉमन्स सभा में एक उप-सचिव (Under-Secretary) द्वारा ही भाषण दे सकता है। कुछ समय पहले तक लोक-सभा के सदस्यों को मन्त्रि-पद स्वीकार करने पर अपना फिर से चुनाव करवाना पड़ता था, परन्तु अब यह बात नहीं रही।
२. झायसी न कहा है कि परिपद-प्रणाली का आधार कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका सत्ताओं का मिश्रण और साथ ही उन दोनों का सामंजस्यपूर्ण सम्बन्ध है।
३. Government of England, Vol I, p. 56 ग्लेड्स्टन ने एक बार कहा था कि मन्त्रि-परिपद एक तिहरा नब्बा है जो एक साथ राजा, सार्ड-सदन तथा लोक-सभा को जोड़ता है।

राजनैतिक कार्य में कोई मसलती नहीं कर सकता और वह मन्त्रियों की संरक्षता में रहता है, जो उनके राजकीय (Official) कार्यों का दायित्व ग्रहण करते हैं। इन सबको मिला कर ही 'शासन' (Government) बनता है। वे ही व्यवस्थापक मण्डल में प्रस्तुत करने के लिए अधिक महत्वपूर्ण कानूनों के मसविदे तैयार करते हैं, उन्हें पेश करते हैं और उन्हें स्वीकार करने का आग्रह करते हैं। व्यवस्थापक मण्डल में अपने स्थान से वे मसविदों द्वारा की जाने वाली अपनी नीतियों की आलोचना का उत्तर देने हैं और जब उनके वायों पर आशेष किये जाने हैं तो वे उनका भी उत्तर देने हैं। वे बड़े प्रशासनिक विभागों के प्रमुख होते हैं और जैसा उल्लेख किया जा चुका है, साधारणतया व्यवस्थापक मण्डल के बहुमत-दल के नेता भी होते हैं। जब तक उनकी शासन नीतियों तथा राजकीय व्यवहार की व्यवस्थापक मण्डल के या या कहिये कि उस सभा के जिसके वे सदस्य हैं, बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है, वे अपने पक्ष पर आश्रित रहते हुए देश का शासन करते हैं। परन्तु जैसे ही व्यवस्थापक मण्डल मन्त्रि-परिषद् के प्रति निन्दा-प्रस्ताव द्वारा या उसके किसी विल या प्रस्ताव अथवा बजट की किसी माँग को अस्वीकार करके अपना अविश्वास प्रकट कर देता है वैसे ही मन्त्रि-परिषद् त्याग-पत्र दे देता है अथवा उस सभा-गृह को भग्न कर देता है जिसके प्रति वह जिम्मेदार होता है। यह उसका पुनः निर्वाचन करवाता है और निर्वाचकों ने अपनी नीतियों के प्रति सहानुभूति रखने वाले नये व्यवस्थापक मण्डल के निर्वाचन द्वारा अपने समर्थन के लिए प्रार्थना करता है। यदि नये चुनाव में मन्त्रि-परिषद् के पक्ष में बहुमत प्राप्त हो तो वे अपने पद पर बने रहते हैं और यदि निर्वाचकों ने मन्त्रि-परिषद् के विरुद्ध अपना मत दिया हो तो चुनाव का परिणाम ज्ञात होने के बाद या नवीन व्यवस्थापक मण्डल के प्रथम अधिवेशन में विरोध के प्रस्ताव के बाद मन्त्रि-मण्डल त्याग-पत्र दे देता है।

### ब्रिटेन में परिषद्-पद्धति\*

ग्रेट ब्रिटेन जैसी आदर्श मन्त्रि-परिषद् प्रणाली में मन्त्रि-परिषद् का निर्माण लोक-सदन (Popular Chamber) के बहुमत-दल द्वारा होता है और इस प्रकार

1. **मिडल्लैंड:** ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्री अपने-अपने विभागों के संचालन के लिए व्यक्तिगत रूप से और शासन की सामान्य नीति के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। व्यक्तिगत त्याग-पत्रों के उदाहरण भी मिलते हैं। परन्तु सासद-पद्धति के विकास के कारण मन्त्रियों के व्यक्तिगत दायित्व का स्थान सामूहिक दायित्व में ले लिया है। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि कम महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मन्त्रि-मण्डल की हार हो जाने पर वह त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य नहीं होता। अक्टूबर मन् १९१२ ई० में माॅन्ट जार्ज की सरकार पर (११३ मत पक्ष में तथा १८५ विपक्ष में होने के कारण) हार हो जाने पर भी मन्त्रि-मण्डल ने त्याग-पत्र नहीं दिया। प्रश्न महत्वपूर्ण नहीं था, सदन में उपस्थिति भी कम थी और उसके कुछ दिन पहले ही चुनाव हुआ था, उसीसे लॉर्ड जार्ज की सरकार को जनता का पूर्ण समर्थन मिल चुका था। लार्ड रॉबर्ट सेसिल ने इसे एक मूल्यनापूर्ण मिडल्लैंड माना है कि हर प्रश्न पर मन्त्रि-परिषद् के विरुद्ध मत मिलने पर उसे त्याग-पत्र देना पड़े। उसने यह मुझसे पेश किया है कि सरकार को यह घोषित कर देना चाहिए कि कुछ विशेष अवसरों को छोड़ सामान्यतया पार्लियमेंट में पराजय के कारण मन्त्रि-परिषद् त्याग-पत्र नहीं देगी।



उसमे एकरूपता रहती है।<sup>१</sup> कानूनी सिद्धान्तानुसार प्रधानमन्त्री की नियुक्ति नाममात्र के अध्यक्ष द्वारा होती है और प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियों को चुनता है, यद्यपि जहाँ व्यवस्थापक मण्डल के प्रति उत्तरदायित्व की पद्धति का पूर्ण विकास हो चुका है, वहाँ प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों का चुनाव वास्तव में व्यवस्थापिका-सभा द्वारा ही होता है और अध्यक्ष द्वारा नियुक्ति केवल नाममात्र की होती है। मन्त्रियों की सूचा कानून या रिवाज द्वारा निश्चित नहीं होती, वह आवश्यकतानुसार घट-बढ़ सकती है। किसी भी अवस्था में उनकी संख्या प्रधानमन्त्री द्वारा या प्रजासत्तीय भावों द्वारा निर्धारित की जाती है।

परिषद्-पद्धति की उत्पत्ति इंग्लैण्ड में हुई और वह इतिहास की मृष्टि है, आविष्कार नहीं। इंग्लैण्ड से वह धीरे-धीरे हॉलैण्ड, फ्रान्स, बेल्जियम, रूमानिया, स्वीडन, नार्वे, डेनमार्क तथा ग्रीस (यूनान) में प्रचलित हो गयी और कुछ सीमित रूप में चीन तथा जापान में भी प्रचलित हो गयी। प्रथम विश्व-युद्ध के बाद योरोप में जो नये राज्य स्थापित हुए उनमें भी इसी पद्धति की स्थापना हुई। इस प्रकार यह संसार की प्रमुख शासन-प्रणाली बन गयी। विश्व-युद्ध (१९१४-१८) से पूर्व हमने

१. विश्व-युद्ध (१९१४-१८) के आरम्भ होने के बाद इस सिद्धान्त का परिष्कार करके उदार, अनुदार तथा मजदूर-दल के सदस्यों की 'राष्ट्रीय सरकार' (Coalition Government) बनाई गयी। सन् १९१६ में जब लॉयड जॉर्ज प्रधान-मन्त्री बना तब उसने इस परम्परा में और भी परिवर्तन कर दिये। उसने पाँच मन्त्रियों की एक युद्ध-मन्त्रि-परिषद् बनाई (यह भी राष्ट्रीय थी) जो अपनी पूरी शक्ति युद्ध-सम्बन्धी कार्यों में लगाती थी। सामान-भरती का प्रयोग २३ मन्त्रियों के स्थान पर इन पाँच सदस्यों की 'वार कैबिनेट' द्वारा होने लगा। अब प्रधानमन्त्री हाउस ऑफ कॉमन्स का मन्त्रिय नेता नहीं रहा, वह उसके अधिवेशनों में बहुत कम भाग लेता था। युद्ध-मन्त्रि-परिषद् की स्थापना से मन्त्रि-परिषद् पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा, यद्यपि मन्त्रियों की स्थिति में अवश्य अन्तर आ गया और उनकी संख्या बढ़कर ८८ हो गयी। युद्ध-मन्त्रि-परिषद् तीन वर्ष तक कार्य करती रही। उसकी ४१५ बैठकें हुईं। इस मन्त्रि-परिषद् का एक सचिव था जो उनकी कार्यवाही का विवरण रखता था। इसी समय एक साम्राज्य युद्ध-मन्त्रि मण्डल (Imperial War Cabinet) भी बनाया गया जिसमें युद्ध-मन्त्रि-मण्डल के सदस्य, प्रत्येक उपनिवेश का प्रधानमन्त्री तथा भारत के दो प्रतिनिधि सम्मिलित थे।

मजदूर दल के प्रादुर्भाव से इंग्लैण्ड की परिषद्-प्रणाली में कुछ जटिलता आ गयी है। जब तक वहाँ दो दल थे तब तक मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति बड़ी सरल थी। सन् १९२३ ई० में ऐसा हुआ कि तीनों दलों में से किसी का भी अजेय बहुमत नहीं हो पाया। अनुदार दल की संख्या दोनों अन्य दलों की संख्या से प्रलग-प्रलग अधिक अवश्य थी। परन्तु वे दोनों मिल कर उसमें अधिक थे। ऐसी अवस्था में राजा ने उसका अजेय बहुमत न होते हुए भी मजदूर-दल के नेता रेमजे मैकडोनेल्ड को प्रधानमन्त्री बनाया। उदार दल के सहयोग में वह एक वर्ष के लगभग शासन करता रहा, परन्तु जब उस दल में सहयोग बन्द कर दिया तो उसे त्याग-पत्र देना पड़ा। सन् १९२४ में नया चुनाव हुआ जिसमें अनुदार दल की अजेय बहुमत मिला और उसकी मन्त्रि-परिषद् बनी।

जर्मनी में कोई प्रगति नहीं की; स्विट्जरलैण्ड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में तो इसकी प्रगति हुई ही नहीं और लेटिन अमेरिका में बहुत कम।<sup>१</sup> परिषद्-शासन-प्रणाली का ग्रेट ब्रिटेन में पूर्ण विकास हुआ है और वहाँ इसके अत्यन्त सन्तोषप्रद परिणाम निकले हैं।

**ब्रिटिश उपनिवेशों में मन्त्रि-मण्डल शासन**

ब्रिटेन की परिषद्-शासन-प्रणाली की प्रतिष्ठा ब्रिटिश उपनिवेशों (Dominions) में भी की गयी। इस पद्धति तथा उपनिवेशों की पद्धति में साम्य है, परन्तु उपनिवेशों में इसकी उतनी सफलता प्राप्त नहीं हुई जितनी कि उसे अपनी मातृ-भूमि में मिली है। कुछ उपनिवेशों में, विशेषतः ऑस्ट्रेलिया में, यह प्रणाली अत्यन्त प्रचलित रही है। ऑस्ट्रेलिया में एक "मन्त्रि-परिषद् के बाद दूसरी मन्त्रि-परिषद् बनती है और कुछ सप्ताहों या महीनों में ही टूट जाती है।"<sup>२</sup> प्रो० कीथ के अनुसार सन् १८५६ से सन् १९१२ तक न्यू साउथ वेल्स में ३४, साउथ ऑस्ट्रेलिया में ४१, विक्टोरिया में ३३ और टस्मानिया में २७ मन्त्रि-परिषद् बनीं और नष्ट हुईं। कनाडा में मन्त्रि-परिषद् अनेकानुसंग अधिक स्थायी रहे हैं और उनका नीतिधो में भी सातत्य रहा है। अधिकांश उपनिवेशों में यह मूर्खतापूर्ण प्रथा प्रचलित है जो कुछ समय पहले तक इंग्लैण्ड में भी प्रचलित थी कि मन्त्री पदग्रहण के बाद धारा-सभा की सदस्यता का परित्याग कर देने हैं और उनका पुनः चुनाव होता है। ब्रिटेन के समान ही उपनिवेशों में इस सम्बन्ध में कोई एक-ता नियम नहीं है कि निर्वाचन का परिणाम ज्ञात हो जाने पर पराजित मन्त्रि-परिषद् को त्याग-पत्र दे देना चाहिए या उस समय तक धरने पद पर बने रहना चाहिए जब तक कि नवीन धारा-सभा में उसके विरुद्ध निम्दा-प्रस्ताव पास न हो जाय। जैसा कि ग्रेट ब्रिटेन में प्रचलित है, सामान्य नियम यह है कि मन्त्री सर्वत्र हाउस ऑफ कॉमन्स द्वारा ही प्रत्यक्ष किये जा सकते हैं, उच्च सदन चाहे जनता द्वारा निर्वाचित हो क्यों न हो।<sup>३</sup>

१. चिली को छोड़कर जहाँ सन् १८९१ से परिषद्-पद्धति प्रचलित है। वर्तमान विधान के (जो १८ सितम्बर सन् १९२५ को लागू हुआ था) अनुसार रिपब्लिक के राष्ट्रपति के समस्त आदेशों पर उस मन्त्री के भी हस्ताक्षर होने चाहिए जो (कॉन्सेस के प्रति) उसके प्रत्येक कार्य के लिए उत्तरदायी होगा। मन्त्री कॉन्सेस के दोनों सदनों के अधिवेशनों में भाग ले सकते हैं, परन्तु वे मत नहीं दे सकते। कुछ विद्वानों का मत है कि हेटी, डोमोनिकन रिपब्लिक और लेटिन अमरीकी गणतन्त्रों में परिषद्-पद्धति प्रचलित है, किन्तु यदि ऐसा है तो अभी वहाँ इसका पूर्ण विकास नहीं हुआ है। वेनेजुएला में मन्त्रियों को व्यवस्थापिका सभा में भाग लेने का अधिकार नहीं है। यद्यपि इसमें शन्देह है कि वहाँ परिषद्-प्रणाली प्रचलित है क्योंकि मन्त्रियों का धारा-सभा में भाग लेना उसकी एक मुख्य विशेषता मानी जाती है। सिडनी लो ने अपनी 'Governance of England' में लिखा है कि सासद शासन-पद्धति का सार यह है कि मन्त्री पार्लियामेंट के सदस्य हों।

२. Keith : Responsible Government in the Dominions (1912) Vol. I, p. 322.

३. सन् १९१२ में पार्लियामेंट के कानून द्वारा भारत में जिस प्रणाली की प्रतिष्ठा की गयी थी, वह कुछ अंशों में ब्रिटेन की मन्त्रि-मण्डल-पद्धति से मिलती-

## बेल्जियम की परिषद् शासन-प्रणाली

यूरोप में जिन देशों में परिषद् शासन-प्रणाली प्रतिष्ठित है उनमें में बेल्जियम की प्रणाली ब्रिटेन की प्रणाली से काफी मिलती-जुलती है, यद्यपि इंग्लैंड की अपेक्षा बेल्जियम में ताज (Crown) का कार्य अधिक महत्वपूर्ण है। बेल्जियम के विधान में यह स्पष्ट उल्लेख है कि उस समय तक राजा का कोई भी कार्य मान्य नहीं होगा जब तक कि कोई मन्त्री उस पर अपने हस्ताक्षर करके उसका दायित्व अपने ऊपर न लें। बेल्जियम में मन्त्रियों का राजा के प्रति दायित्व इंग्लैंड की अपेक्षा अधिक वास्तविक है। वह मन्त्रियों को अधिक स्वतन्त्रता में आदेश दे सकता है और उन्हें पदच्युत भी कर सकता है।<sup>१</sup> किन्तु चूँकि वहाँ सामान्यतया सर्वश्रेष्ठ मानसद नेता हैं, अतः राजा को मन्त्रियों के चुनाव में कोई वास्तविक स्वतन्त्रता नहीं है।<sup>२</sup> बेल्जियम में, ब्रिटेन की भाँति बिना किसी विभागीय दायित्व के भी कुछ मन्त्रियों की नियुक्ति की जाती है जिससे शासन में ऐसे व्यक्ति सम्मिलित किये जा सकें जो सुयोग्य तथा अनुभवी हों और जिनका सहयोग शासन में आवश्यक हो, परन्तु जो किसी विभाग का भार अपने ऊपर लेने को तैयार न हों। ब्रिटेन की भाँति, मन्त्रियों की नियुक्ति विशेषतः प्रशासकीय से नहीं, बल्कि पार्लियमेंट के सदस्यों में ही। और वह भी सामान्यतया निम्न सदन में से की जाती है, उच्च सदन में से नहीं। केवल युद्ध-मन्त्री ही भैरविक होता है। सभी मन्त्रियों को धारा-सभाओं के दोनों सदनों में जाने का और बोलने का अधिकार है।

## फ्रान्स में परिषद् पद्धति

फ्रान्स में परिषद्-प्रणाली की प्रगति सन् १८१४ के चार्टर द्वारा की गयी थी, परन्तु वह फ्रान्स-प्रणाली की एक प्रपूर्ण नकल थी। राजा को अनुत्तरदायी घोषित कर दिया गया, मन्त्री भी निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी बना दिये गये, किन्तु पुनः प्रतिष्ठित बूबों वंश के राजाओं ने अपना जो प्राधान्य स्थापित कर लिया, वह सांसद-प्रणाली के सकल संचालन के विपरीत था। सन् १८३० में सत्ता का प्राधान्य राजा के पास से धारा-सभा के निम्न सदन के हाथों में पहुँच जाने के कारण मन्त्रिपरिषद् पर उसका प्रभाव विशेष हो गया और इस प्रकार सच्ची परिषद्-प्रणाली की आवश्यक समस्या स्थापित हो गयी। थियर (Thiers) के शब्दों में, जब राजा का राज अवश्य था, परन्तु वह शासन नहीं करता था। परन्तु आरम्भ में ही इंग्लैंड की, जहाँ यह पद्धति बहुत मजबूत हुई है तथा फ्रान्स की प्रणालियों में भेद था। सर्वप्रथम फ्रान्स में

जुलती थी। वायसरॉय की शासन-परिषद् मन्त्रि-मण्डल से मिलती थी। उनके सदस्य धारा-मण्डल के किसी भी समान-वृह के सदस्य होते थे। वायसरॉय उनकी मलाह से कार्य करता था। परन्तु सन् १८१६ ई० के कानून में यह स्पष्टरूप में नहीं लिखा था कि वायसरॉय की परिषद् के ये सदस्य भारतीय धारा-सभा के प्रति उत्तरदायी होंगे।

१. एक लेखक ऑर्बन (Orban) ने कहा है कि राजा अपने मन्त्रियों का प्रतिग्रहण नहीं करता, किन्तु अपने परामर्श में उनको सहायता करता है, उनके आदेशों की उग्रता को मंद कर देता है और उनके कामों को अपनी राय के अनुकूल बनाने का प्रयत्न करता है।
२. पिछले वर्षों में वहाँ तीन दल बन जाने के कारण राजा को मन्त्रियों की नियुक्ति में अधिक स्वतन्त्रता हो गयी है।

अनेक राजनीतिक दलों के अस्तित्व के कारण केम्बर घॉफ डिपुटीज (निम्न सदन) में किसी भी एक दल का बहुमत नहीं हो सकता था। अतः यह आवश्यक हो गया कि मन्त्रि-परिषद् भी एकदलीय न होकर संयुक्त (Coalition) हो। ऐसे मन्त्रि-परिषद् प्रायः दुर्बल होते हैं और उनकी कार्य-शक्ति भी ब्रिटिश मन्त्रि-परिषद् की अपेक्षा अल्प-वालीन होती है। फ्रान्स की मन्त्रि-परिषदों की शक्ति औसतन ८ मास से अधिक नहीं रही और हान में तो उनकी औसत शक्ति २ मास की ही रही है।<sup>१</sup> स्वभावतः फ्रान्स के प्रधानमन्त्री का ( जो कौंसिल वा प्रेसिडेण्ट कहलाता है ) चुनाव बड़ा कठिन होता है तथा उसमें देर भी लगती है और उसके लिए अपने सहयोगियों का चुनाव तो और भी कठिन होता है। ऐसी प्रणाली में नीति का मातृत्व आवश्यक रूप से कठिन होता है और कभी-कभी असम्भव भी होता है।

अपनी अन्य विशेषताओं के कारण भी फ्रेंच प्रणाली इंग्लैण्ड की प्रणाली से भिन्न है। फ्रेंच लोगो का स्वभाव परिषद्-प्रणाली को सुचारु ढंग से कार्यान्वित करने के अनुकूल नहीं है। ग्रेट ब्रिटेन में तो पार्लामेंट की यह प्रवृत्ति है कि वह मन्त्रि-परिषद् द्वारा मार्ग-दर्शन एवं संचालन ठीक समझती है और केवल अन्तिम निर्णय ही अपने हाथों में रख कर सन्तुष्ट रहती है।<sup>२</sup> इस विरोध फ्रान्स में पार्लामेंट तथा मन्त्रि-परिषद् के कार्य विपरीत दिशा में होते हैं। वहाँ मन्त्रि-परिषद् पार्लामेंट का मार्ग-दर्शन करने के स्थान पर कानून-निर्माण तथा शासन-प्रबन्ध के सम्बन्ध में स्वयं उसी के द्वारा नियन्त्रित होती है और साधारण प्रश्नों पर भी उसका जीवन समाप्त हो जाता है; यद्यपि विधान में यह स्पष्ट उल्लेख है कि वह केवल अपनी सामान्य नीतियों के लिए ही उत्तरदायी होगी। फ्रान्स में प्रश्नोत्तरो के प्रतिशत विकसल के कारण मन्त्रियों को तय किया जाता है और उन्हें साधारण घटनाओं के सम्बन्ध में वक्तव्य देने को बाध्य होना पड़ता है और उन्हें ऐसी सामान्य बातों के लिए त्याग-पत्र तक दे देना पड़ता है, जिन्हें ब्रिटेन में पार्लामेंट में विचार करने योग्य भी नहीं समझा जायगा। इस स्थिति की, जिसके कारण पार्लामेंट का बहुत सा समय व्यर्थ गूँथ होता है और छोटी-छोटी बातों पर भी मन्त्रि-परिषदों का पतन होता रहता है, फ्रेंच विद्वानों ने भी कड़ी आलोचना की है। उनका यह कथन है कि फ्रान्स की वर्तमान प्रणाली मासिक प्रणाली

१. सन् १८७३ से १९२६ तक फ्रान्स में ७५ मन्त्रि-परिषदें बनीं जबकि उसी काल में इंग्लैण्ड में १२ प्रधानमन्त्री हुए। १ नवम्बर सन् १९१७ से जुलाई सन् १९२६ तक की नौ वर्षों से भी कम की अवधि में फ्रान्स में १५ मन्त्रि-परिषदें बनीं जिनकी अवधि २ दिन से लेकर २ वर्ष और २ महीने तक रही। नौ परिषदें तो चार महीने से कम रही और पाँच एक महीने से भी कम। एक बार रूस के जार एलेक्जेंडर द्वितीय ने फ्रेंच राजदूत III कहा था कि पिछले १६ वर्षों में फ्रान्स में १५ विदेश मन्त्री हुए और इस प्रकार कोई इस बात पर विश्वास नहीं कर सकता कि फ्रान्स की विदेशी नीति में कोई सातत्य भी रहेगा या नहीं।

२. तुलना कीजिये, Sidney Low, 'The Government of England', p. 81 तथा Bagehot, 'The English Constitution', Ch. 6. बेजहॉट ने कहा है कि पार्लामेंट III सिद्धान्त अपने नेताओं की भाषा का पालन है। वह अपने नेताओं को चुनती है और फिर उनका अनुकरण करती है।

नहीं है प्रत्युत पार्लामेण्ट के सदस्यों का त्यागन (Deputantism) है ।<sup>१</sup>

फ्रांस में मन्त्री पार्लामेण्ट के किसी न किसी सदन के सदस्य होते हैं, केवल कभी-कभी युद्ध-मन्त्री चल-सेना या जल-सेना का पदाधिकारी होने के कारण पार्लामेण्ट का सदस्य नहीं होता । ब्रिटिश प्रथा के प्रतिकूल फ्रांस में मन्त्री दोनों सदनों में जा सकते हैं, भाषण दे सकते हैं तथा उनसे प्रश्न पूछे जा सकते हैं, चाहे वे उसके सदस्य न भी हों । फ्रांस में भी, बेल्जियम की भाँति और ब्रिटेन की भाँति, श्वे जो सदस्य मन्त्री के पद पर नियुक्त हो जाते हैं, उन्हें पुनः निर्वाचन के लिए लड़े होने की आवश्यकता नहीं होती । सन् १८६८ तथा सन् १९१४ के मध्य बिना विभागीय दायित्व के कोई मन्त्री नियुक्त नहीं किया गया, परन्तु विश्व-युद्ध (सन् १९१४-१८) के समय में पुरानी रीति फिर से जारी की गयी । उप-सचिव (Under-Secretaries) भी, जिनके हाथों में किसी विभाग का प्रशासन कार्य रहता है, नियुक्त किये जाते हैं । सन् १९१६ की द्विविधानी परिषद् में ऐसे उप-सचिव थे । सन् १९०६ में उन्हें मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भी नियमित किया जाने लगा । वास्तव में तो वे पार्लामेण्ट के प्रति उत्तरदायी नहीं होते, परन्तु वे भी जिस मन्त्रि-परिषद् के साथ होते हैं उसके त्याग पत्र देने पर अपना पद त्याग देते हैं ।

फ्रेंच शासन-विधान का टीकाकारों में इस बात पर काफी विवाद रहा है कि मन्त्री सीनेट तथा चेम्बर ऑफ डिपुटीज दोनों के प्रति उत्तरदायी हैं या नहीं । ब्रिटिश तथा बेल्जियन पद्धति के आधार पर यह कहा जाता है कि मन्त्री केवल चेम्बर ऑफ डिपुटीज के प्रति उत्तरदायी हैं । सन् १८१४ से सन् १८४८ तक के फ्रेंच प्रभुत्व में भी यही प्रकट होता है । चूँकि सीनेट को भंग नहीं किया जा सकता और चेम्बर को भंग किया जा सकता है, इससे सीनेट का चेम्बर पर इतना आधिपत्य हो जायगा कि वह मन्त्रि-परिषद् का पतन कर सकेगी । दूसरी ओर, विधान स्पष्ट शब्दों में यह घोषित करता है कि मन्त्रिमण्डल चेम्बरों के प्रति उत्तरदायी रहेगा, केवल एक चेम्बर के प्रति नहीं । सीनेट को चेम्बर के समान ही कानून बनाने की क्षमता है । ब्रिटिश हाउस ऑफ लॉर्ड्स का चुनाव नहीं होता, परन्तु फ्रेंच सीनेट का चुनाव होता है, वह मन्त्रियों से प्रश्न भी कर सकती है और चेम्बर के समान उनके प्रति विश्वास भ्रष्टाचार के प्रस्ताव भी स्वीकार कर सकती है । धारतव में कई बार सीनेट के विरोधी प्रस्तावों के कारण मन्त्रिमण्डलों को त्याग-पत्र देने पड़े हैं और भ्रष्ट यह स्पष्टतः निश्चित है कि सीनेट मन्त्रियों को त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य कर सकती है ।<sup>२</sup> इस प्रकार दोनों चेम्बरों के प्रति मन्त्रिमण्डल के दायित्व और चेम्बर

१. American Political Science Review, Vol VIII (1914), pp. 353  
II मोरी (Morcau) ने लिखा है कि फ्रांस में सातद शासन उत्पन्न है । उनका सिर भूमि पर है और पाँव हवा में । धारा-सभा के सदन शासन करते हैं और मन्त्रियों में मार्ग-दर्शन प्राप्त करने की जगह उनका निर्देशन करते हैं ।
२. उदाहरणार्थ सन् १८९६ में बूज्वॉ (Bougeois) मन्त्रि-परिषद् ने, सन् १९१२ में श्रियन्द मन्त्रि-परिषद् ने तथा सन् १९२५ में हेरियट परिषद् ने त्याग पत्र दिये ।
३. एसमीन का कथन है कि इन उदाहरणों से केवल यही मान्य होता है कि सीनेट को मन्त्रि-परिषद् को त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य करने की सत्ता प्राप्त है, यह नहीं कि उसे इसका अधिकार है । कई बार चेम्बर ऑफ डिपुटीज ने ऐसी मन्त्रि-परिषदों से त्याग-पत्र दिसवाया है जिन्हें सीनेट का विश्वास प्राप्त था ।

ऑफ डिपुटीज को भंग करने के लिए प्रेसिडेण्ट के लिए सीनेट की अनुमति प्राप्त करने की आवश्यकता के कारण फ्रान्स में परिषद्-शासन की कठिनाइयाँ और भी बढ़ जाती हैं। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि फ्रान्स में चेम्बर के भंग करने की प्रथा का व्यवहार में प्रयोग बन्द-सा ही हो गया है। सन् १८७७ में इसका प्रयोग किया गया था जब कि प्रेसिडेण्ट मेकमेहॉन ने निर्वाचकों ■ बहुत बड़े बहुमत का समर्थन प्राप्त होते हुए भी चेम्बर को भंग कर दिया था। यह कार्य विधान की भाषा के अनुकूल होते हुए भी उसकी भावना के प्रतिकूल था। तबसे इसके प्रयोग के सम्बन्ध में भय पैदा हो गया है और इसे गणतन्त्र की भावना के प्रतिकूल समझा जाता है। यह बात ब्रिटिश प्रेस में प्रचलित प्रथा के प्रतिकूल है, जहाँ हाँउस ऑफ कॉमन्स का भंग और निर्वाचकों से अपील सामान्य बात है और इसे उत्तरदायी शासन का अत्यन्त आधार-भूत तथ्य समझा जाता है।<sup>१</sup>

### इटली में परिषद्-प्रणाली

इटली में जिन परिस्थितियों में परिषद्-प्रणाली पर कार्य होता है, वे फ्रान्स के ही समान हैं। फ्रान्स की भाँति इटली में भी चेम्बर विविध राजनीतिक दलों में विभाजित है। इनमें प्रत्येक दल में से मन्त्री चुना पड़ता है और जब कोई भी दल सत्तागुप्त प्रतीत होता है, तब उसको सम्मूष्ट करना पड़ता है। जो मन्त्रि-मण्डल बड़े परिश्रम से की गयी समझौता-बातों के फलस्वरूप बनते हैं, वे पहले ही विवादप्रस्त प्रश्न पर भग हो जाते हैं। चेम्बर का मन्त्रियों के चुनाव में उतना महत्व नहीं है जितना ब्रिटेन तथा फ्रान्स में है। राजा की मन्त्रियों के चुनाव में बड़ी स्वतन्त्रता है और विधान के अनुसार यह उन्हें बदलभुक्त भी कर सकता है। विधान के अनुसार वे उत्तरदायी हैं। विधान में यह नहीं कहा गया है कि मन्त्री दोनो चेम्बरों या एक के प्रति उत्तरदायी हैं। चेम्बरों ने अपनी नियन्त्रण की सत्ताएँ त्याग दी हैं और अब वे मुख्य-तः राजा के प्रति ही उत्तरदायी हैं।<sup>२</sup> मन्त्री चेम्बर ऑफ डिपुटीज में से ही नियुक्त किये जाते हैं और प्रथममन्त्री तो प्रायः तदा उसी में से होता है, परन्तु उन्हें दोनो सदनो में जाने और जब वे चाहे वहाँ भाषण देने का अधिकार है। युद्ध-मन्त्री तथा नीतिशा-मन्त्री मायाशासकताओं के उच्च अफसर होते हैं और यदि वे सीनेट के सदस्य नहीं हुए, तो नियुक्ति के समय राजकीय विशेषाधिकार द्वारा वे सीनेटर बना दिये जाते हैं। ऐसे मन्त्री भी हो सकते हैं जिन पर किसी विभाग का भार नहीं होता। सन् १८८८ में प्रत्येक मन्त्री के मध्य में एक उप-सचिव भी होता है जो चेम्बर में मन्त्री का प्रतिनिधित्व कर सकता है और सरकार के कामों पर किये जाने वाले आशेषों का उत्तर दे सकता है।

१. ठायसी ने इस बात पर जोर दिया है कि धारा-सभा को भंग करने की सत्ता मन्त्रि मण्डल शासन-पद्धति की प्रमुख विशेषता है। *Nineteenth Century*, 1919, p. 25

२. यह दुप्रीज (Dupreix) का विचार है, जो अतिशयोक्तिपूर्ण है। इसमें सन्देह नहीं कि इंग्लैण्ड की अपेक्षा इटली में राजा की मन्त्रियों के चुनाव में अधिक महत्वपूर्ण अधिकार है, परन्तु उसके चुनाव पर भी मर्यादाएँ हैं और जिम्बोलिटी तथा सोनिनो जैसे दक्षिणाली दलीय नेताओं को उसे स्वीकार करना ही पड़ता है। वास्तव में, व्यवहार-क्षेत्र में, मन्त्रि-मण्डल धारा-सभा के प्रति ही उत्तरदायी होते हैं, राजा के प्रति नहीं।

इटली में मुसोलिनी के अधिनायकत्व की प्रतिष्ठा के फलस्वरूप मन्त्रियों को पार्लियामेंट के प्रति जिम्मेदारी का खात्मा हो गया। प्रथम विश्व-युद्ध के बाद दुर्बल, शक्तिहीन, प्रत्यक्षार्थी मन्त्रिमण्डली की कमकुनता के कारण परिषद्-प्रणाली का वस्तुतः पतन हो गया। सन् १९२३ में स्वीकृत एक कानून के अनुसार जिस राजनीतिक दल को चेम्बर ऑफ डिपुटीज के चुनाव में सबसे अधिक मत प्राप्त हो, उसे उस चेम्बर के दो-तिहाई सदस्य में सदस्यता प्राप्त करने के अधिकार की व्यवस्था की गयी। इस प्रकार फेसिस्ट दल को, चेम्बर में बहुमत प्राप्त न होने पर भी, उस पर नियन्त्रण रखने की सुविधा प्राप्त हो गयी। इसके बाद एक कानून इस भाव्य का स्वीकार किया गया कि मन्त्री पार्लियामेंट के स्थान में राजा के प्रति उत्तरदायी हों जिसमें मुसोलिनी को पार्लियामेंट से पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त हो गयी और चेम्बर वास्तव में एक प्रकार की परामर्श देने वाली मस्था में परिणत हो गया।

### जर्मनी में परिषद् प्रणाली

जर्मनी में प्रथम विश्व-युद्ध की समाप्ति में पूर्व परिषद् शासन-प्रणाली सर्वथा परिवर्धित थी। सन् १८४८ में फ्रेन्कफोर्ट पार्लियामेंट द्वारा प्रस्तावित विधान में उसे स्थान प्रशस्य मिला था और सन् १८७१ के बाद सामाजिक प्रजातन्त्रवादी (Social Democratic Party) उसकी माँग भी करने रहे। जर्मनी के सम्राट् के कार्य में सहायता के लिए इम्पीरियल चान्सेलर (मुख्यमन्त्री) तथा घण्टी मन्त्री, जो उससे साप होने थे, उसके सहयोगी नहीं थे, वे उससे अधीनस्थ कर्मचारी समझे जाते थे। वे सरकारी कर्मचारियों में से ही नियुक्त किये जाते थे और उनका उत्तरदायित्व सम्राट् प्रति था। यदि जर्मन पार्लियामेंट (Reichstag) में उनके प्रति विश्वास भी प्रकट किया जाता तो उनका उन पर कोई प्रभाव नहीं होता था। अनेक अवसरों पर जर्मन पार्लियामेंट ने जर्मन सरकार की नीति की निन्दा की और सामाजिक प्रजातन्त्रवादियों (Social Democrats) ने चान्सेलर के त्याग-पत्र की माँग की, परन्तु चान्सेलर ने उसे केवल अपने और अपनी पार्लियामेंट के बीच मतभेद ही माना और उसे पार्लियामेंट का त्याग-पत्र देने का वचनकारी प्रादेश नहीं माना। उसका विचार यह था कि उनका दायित्व सम्राट् के प्रति था और जब तक सम्राट् का उस पर विश्वास था तब तक त्याग-पत्र देने का उनका कोई विचार नहीं था। इस प्रकार जर्मन पार्लियामेंट जर्मन शासन पर कोई नियन्त्रण रखने में अशक्त थी। हाँ, बजट की स्वीकृति के सम्बन्ध में उसे कुछ सीमित सत्ता अवश्य प्राप्त थी। यहाँ यह स्वीकार करना पड़ेगा कि जर्मनी में सामाजिक प्रजातन्त्रवादियों को छोड़ कर सासद प्रणाली की माँग करने वालों की संख्या कम थी। बहुत से जर्मन लेखकों तथा राजनीतिज्ञों ने सामद प्रणाली की यह बड़ी बड़ी निन्दा की कि वह 'बचल बहुमत' द्वारा शासन है और जर्मनी की शक्तिशाली वैयक्तिक शासन की भावना के अनुकूल नहीं है। वे यह भी नहीं चाहते कि वे फ्रेन्च तथा ब्रिटिश प्रणाली की नकल करने हुए दिखाई दें।<sup>१</sup>

प्रथम विश्व-युद्ध की समाप्ति पर जब सामाजिक प्रजातन्त्रवादियों के हाथों में

१ मुलना कीजिये, Schmoller, 'Modern Germany', p. 213 तथा Treuschke, 'Politics', Vol. II, p. 177. ट्रीट्स्के का कथन था कि यह प्रणाली एकतन्त्र का निषेध है और बंधनान्क दृष्टि से असम्भव है। उसने पूछा कि यह किसने और कहाँ कहा है कि ऐसे गौरवमय इतिहास वाले देश जर्मनी को एक छोटे द्वीप-राज्य का अनुकरण करना चाहिए ?

सत्ता आई तब सासद शासन-प्रणाली की स्थापना निश्चित हो गयी।<sup>१</sup> तदनुसार सन् १९१९ में जर्मनी के नये विधान की सत्रहवीं धारा के अनुसार जर्मन पार्लामेंट के प्रति मन्त्रि-परिषद् के उत्तरदायी होने का नियम बनाया गया और साथ ही जर्मनी के अन्तर्गत राज्यों में भी इसी प्रणाली को स्थापित किया गया। सारांश में, जर्मन गणतन्त्र के लिए वैयक्तिक शासन प्रणाली का निषेध कर देने पर तर्क और सगति की दृष्टि से यह आवश्यक हो गया कि उसके अन्तर्गत राज्यों में से भी यह प्रणाली उठा दी जाय। यह स्पष्ट उल्लेख किया गया कि मन्त्रियों को राइक्स्टेग (पार्लामेंट) का विश्वासपात्र होना चाहिए और नियमानुकूल प्रस्ताव द्वारा भविष्यवास्त प्रकट किये जाने पर उन्हें त्याग-पत्र देना चाहिए। विधान के अनुसार गणतन्त्र के राष्ट्रपति के समस्त राजकीय पदों या आदरों पर चान्सलर या किसी दूसरे मन्त्री के हस्ताक्षर होना आवश्यक है, जो इस प्रकार जर्मन पार्लामेंट के प्रति राष्ट्रपति (जो राजनीतिक दृष्टि से जर्मन पार्लामेंट के प्रति अनुत्तरदायी होता है) के द्वारा किये गये कार्यों के लिए उत्तरदायी है। राष्ट्रपति को राइक्स्टेग को भंग करने का अधिकार है; परन्तु उसे भंग करने के आदेश पर एक मन्त्री का हस्ताक्षर भी प्राप्त करना पड़ता है जो कभी-कभी असम्भव होता है। जर्मन प्रणाली में यह दिनभरता है कि इसमें चान्सलर तथा दूसरे मन्त्रियों के कार्यों में भेद माना गया है। राष्ट्रपति चान्सलर की नियुक्ति करता है और उसके परामर्श से दूसरे मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पद-व्युक्ति को जाती है। चान्सलर शासन की सामान्य नीति निर्धारित करता है और वह राष्ट्रपति के सामान्य नीति-सम्बन्धी कागजों पर अपने हस्ताक्षर करके उनके लिए जिम्मेदार बनता है। दूसरे मन्त्री अपने विभागों की नीतियों एवं कार्यों के लिए जर्मन राइक्स्टेग के प्रति उत्तरदायी होते हैं और वे राष्ट्रपति के उन कागजों पर अपने हस्ताक्षर करते हैं, जो उनके विभाग से सम्बन्धित होते हैं। इस प्रकार कर्त्तव्य प्रथा के अनुसार शासन (Governing) तथा प्रशासन (Administating) में भेद स्थापित किया गया है। चान्सलर ऐसी नीतियों के लिए उत्तरदायी होता है जिनका सम्बन्ध शासन से है और दूसरे मन्त्री ऐसी नीतियों के लिए उत्तरदायी होते हैं जिनका सम्बन्ध प्रशासन (Administration) से है। इसका यह परिणाम होता है कि वहाँ सामान्य नीतियों के प्रश्नों के सम्बन्ध में भी ठागूहिक दायित्व का मिश्रण नहीं है। इस कारण जर्मनी में परिषद्-प्रणाली में एक विलक्षणता पायी है जिसके वर्णान्वित होने पर जो परिणाम निकलेंगे उनके लिए राजनीति के विद्वानों में बड़ी दिनचस्पी होगी। जर्मनी में अनेक राजनीतिक दलों की उपस्थिति के कारण मन्त्रि-परिषद्-निर्माण का कार्य सदा सरल नहीं होता। वस्तुतः वे संयुक्त मन्त्रि-परिषद् ही होती हैं और जर्मन

१. वास्तव में विराम-सन्धि (३० सितम्बर सन् १९१८) से कुछ सप्ताह पूर्व जर्मन सम्राट् ने समाजवादियों की माँग को स्वीकार करते हुए एक पत्र में चान्सलर को यह लिखा कि हमारी यह इच्छा है कि जर्मनी की जनता को अपनी विप्लवपूर्ण भाग्य के निर्णय में अतीत की अपेक्षा अधिक प्रभावकारी ढंग से सहयोग करना चाहिए और 'जनता ने विश्वासपात्र व्यक्ति शासन के अधिकारों एवं कर्तव्यों में अधिक भाग लें।' अतः २६ अक्टूबर सन् १९१८ को एक राजन्योकार किया गया जिसके अनुसार चान्सलर को राइक्स्टेग (निम्न सदन) तथा बुदेसराय (उच्च सदन) के प्रति उत्तरदायी घोषित किया गया और यह भी व्यवस्था की गयी कि मन्त्री राइक्स्टेग के सदस्यों में से चुने जाय।



पालमिण्ट मे विविध गणतन्त्रात्मक राजनीतिक दलों की भी शक्ति होती है, उसी के अनुपात से मन्त्रि-परिषद् में भी उनके प्रतिनिधि लिये जाते हैं। सन् १९३३ मे हिटलर की शासन के प्रादुर्भाव के कारण सन् १९१९ के विधान द्वारा प्रतिष्ठित शासन-पद्धति का वस्तुतः अन्त हो गया।

**अन्य योरोपीय राज्यों मे परिषद्-प्रणाली**

सन् १९२० मे ऑस्ट्रिया मे नवीन गणतन्त्र-शासन की स्थापना हुई और वहाँ भी इसी प्रकार की परिषद् प्रणाली की प्रतिष्ठा की गयी। राष्ट्रपति के समस्त सरकारी पत्रों एवं आदेशों पर उसके अतिरिक्त किसी एक मन्त्री या चांसलर के भी हस्ताक्षर होना आवश्यक है। राष्ट्रपति, कानून भंग को छोड़, सामान्यतया घारा-सभा या पालमिण्ट के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, परन्तु सम्पूर्ण मन्त्रि परिषद् और प्रत्येक मन्त्री व्यक्तिगत रूप मे पालमिण्ट के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होता है और निम्न सदन मे उसके प्रति अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत हो जाने पर मन्त्री स्वतः अपने पद से पृथक् हो जाते हैं।

ऑस्ट्रिया की परिषद्-प्रणाली मे दूसरे देशों की परिषद्-प्रणालियों की अपेक्षा एक बड़ी विलक्षण विशेषता यह है कि वहाँ समस्त मन्त्रियों का निर्वाचन निम्न सदन द्वारा होता है, राज्य प्रमुख द्वारा नहीं और यद्यपि मन्त्रियों के लिए यह आवश्यक है कि उनमे निम्न सदन के सदस्य बनने की योग्यता हो, तथापि यह आवश्यक नहीं है कि वे उसके सदस्य भी हों। ऑस्ट्रिया मे भी अनेक राजनीतिक दलों के अस्तित्व के कारण अन्य सासद प्रणाली वाले देशों की भाँति हाँ संयुक्त मन्त्रि-मण्डल (Coalition Cabinet) होते हैं।

पोलैण्ड की परिषद्-प्रणाली फ्रांस मे मिलनो-बुलती है। निम्न सदन उच्च सदन अर्थात् सीनेट की अनुमति से ही भंग किया जा सकता है, अन्तर केवल इतना ही है कि पोलैण्ड मे सीनेट क तीन-पक्षमादा सदस्यों की अनुमति आवश्यक होती है जब कि फ्रांस मे केवल साधारण बहुमत की अनुमति आवश्यक होती है। यूगोस्लाविया मे मन्त्री राजा तथा पालमिण्ट दोनों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यदि समस्त मन्त्री राजा के आज्ञा-पत्र पर अपने हस्ताक्षर कर दें, तबो राजा पालमिण्ट को भंग कर सकता है। चेकोस्लोवाकिया मे राष्ट्रपति पालमिण्ट (दोना सदन) को अपने (राष्ट्रपति के) कार्य-काल के अन्तिम ६ मासों के भीतर ही भंग कर सकता है। किन्तु वहाँ भी मन्त्रि-मण्डल केम्बर ऑफ डिप्टीज के प्रति ही उत्तरदायी होता है। रमानिया में राजा का मन्त्रियों पर अन्य परिषद् प्रणाली वाले देशों की अपेक्षा अधिक नियन्त्रण है। हाल ही में उसने मन्त्रि-परिषद् को त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य किया और एक अल्पमत दल में से मन्त्रि-परिषद् का निर्माण किया।<sup>१</sup>

### (४) अध्यात्मक शासन

**अध्यात्मक शासन-पद्धति के प्रमुख लक्षण**

अध्यात्मक शासन पद्धति (Presidential Government) की जो परिषद्-प्रणाली (Cabinet Government) से भिन्न है, मुख्य विशेषता इस बात मे है

- १ द्वितीय विश्व-युद्ध (सन् १९३८-१९४५) के उपरान्त योरोप के मानचित्र में महान् परिवर्तन हो गये हैं। केन्द्रीय तथा पूर्वी योरोप के देशों की शासन-प्रणालियों में नाज़िकारी परिवर्तन हो गये हैं।

—अनुवादक।

कि प्रथम प्रणाली के अन्तर्गत राज्य-प्रमुख तथा उसके मन्त्री पार्लामेंट से सर्वथा स्वतन्त्र होते हैं और वे अपने अधिकार तथा अपनी राजकीय नीतियों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते। इस प्रणाली के अन्तर्गत राष्ट्रपति की सत्ता नाममात्र की नहीं होती बल्कि वह वास्तव में शासन-अध्यक्ष होता है और विधान द्वारा प्रदत्त सभी सत्ताओं का प्रयोग करता है। वह न केवल अपने मन्त्रियों (Ministers) द्वारा कार्य करता है (वहाँ 'मिनिस्टर' के लिए 'सेक्रेटरी' अर्थात् सचिव शब्द का प्रयोग किया जाता है), परन्तु मन्त्री राष्ट्रपति के कार्यों के लिए पार्लामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। कानूनी सिद्धान्त के अनुसार उनके कार्य राष्ट्रपति के ही कार्य हैं; वे राष्ट्रपति द्वारा अपने ही दल में से नियुक्त किये जाते हैं, परन्तु वे धारा-सभा के सदस्य नहीं होते और वास्तव में ऐसे राजनीतिक दल भी सदस्य हो सकते हैं जिसका धारा-सभा के किसी भी सदन का बहुमत न हो। वास्तव में संयुक्त राज्य अमेरिका में मन्त्री काँग्रेस (अमेरिका की धारा-सभा) के सदस्य नहीं हो सकते, क्योंकि कानून बनाने का कार्य तथा मन्त्रि-पद, यह दोनों वैधानिक दृष्टि से असंभव है। अतः परिषद्-प्रणाली वाले राज्यों की भाँति अमेरिका में मन्त्री धारा-सभा में प्रस्तुत करने के लिए वांछित कानून के मसविदे तैयार नहीं करते, उन्हें उसमें प्रस्तुत नहीं करते और न उनका समर्थन ही करते हैं। जो व्यवस्थापक-सभा के सदस्य उनके पक्ष में होते हैं, उनके द्वारा ही वे यह सब कुछ कराते हैं। वे धारा-सभा में जाकर भाषण दे सकते हैं और उनसे वहाँ प्रश्न भी किये जा सकते हैं, परन्तु व्यवहार में, उन्हें ये अधिकार साधारणतया प्राप्त नहीं हैं, अमेरिका में तो ऐसा कदापि नहीं होता। वे वास्तव में राष्ट्रपति के, जो राज्य का प्रमुख होता है, मन्त्री और सेवक होते हैं—धारा-सभा के नहीं। राष्ट्रपति ही उन्हें नियुक्त करता है और वह किसी भी कारण से, जिसे वह उचित समझे, उन्हें पदच्युत भी कर सकता है; चाहे धारा-सभा का उनमें विश्वास हो या न हो। राष्ट्रपति (President) और उसके मन्त्री कुछ सम्भार प्रपराओं के लिए धारा-सभा या उसके किसी एक सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं, उन पर दोषारोपण किया जा सकता है और दोष प्रमाणित होने पर उन्हें अपने पद से हटा दिया जा सकता है, परन्तु वे अपने राजनीतिक कार्यों एवं नीतियों के लिए धारा-सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। इस कारण धारा-सभा में स्वीकृत अविश्वास-प्रस्ताव, निन्दा-प्रस्ताव तथा निन्दा का उन पर कोई कानूनी प्रभाव नहीं पड़ता और न धारा-सभा द्वारा बजट की किसी माँग की प्रस्वीकृति प्रदत्त उनके द्वारा समर्थन किये हुए किसी मसविदे की प्रस्वीकृति के कारण वे त्याग-पत्र नहीं देते। मन्त्री राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी हैं जो उनकी नियुक्ति करता है और राष्ट्रपति (यदि उनका चुनाव द्वारा निर्वाचन हो) निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होता है। क्योंकि मध्यशासक शासन-प्रणाली के अन्तर्गत राष्ट्रपति और उसकी मन्त्रि-परिषद् धारा-सभा के बहुमत में से भी हो सकते हैं, इस कारण यदि वह और मन्त्री धारा-सभा के प्रति उत्तरदायी हों, तो यह प्रणाली असंभव हो जायगी।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में मध्यशासक पद्धति

मध्यशासक प्रणाली का सबसे विकसित रूप हमें संयुक्त राज्य अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार तथा राज्यों की सरकारों में और सेंटिन अमेरिका के अधिकार

१. संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है कि राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों का चुनाव अपने ही दल में से करे। कङ्ग्रेस तथा टाइट ने अपने मन्त्रि-परिषद् में विरोधी दल में से एक या दो मन्त्री नियुक्त किये थे।

राज्यों में भी, जिन्होंने संयुक्त राज्य का अनुकरण किया है, मिलता है। एक परिवर्तित रूप में यह पूर्व जर्मन साम्राज्य (सन् १८७१—१९१६) में भी प्रचलित था जहाँ मन्त्रियों की नियुक्ति पार्लियामेंट के सदस्यों में नहीं होती थी। वे जर्मन सम्राट के ही सेवक माने जाते थे और वह तथा उसके मन्त्रों अपनी राजनीतिक नीतियों एवं कार्यों के लिए जर्मन पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं होते थे तथा मन्त्रों सम्राट की इच्छानुसार अपने पद पर रहते थे। पार्लियामेंट को उन्हें पद-च्युत करने का कोई अधिकार नहीं था।

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति का कार्य-पाल विधान के अनुसार चार वर्ष का होता है। यह समस्त राज्यों के निर्वाचकों द्वारा निर्वाचित किया जाता है और उसके अधिकार विधान द्वारा निर्णीत हैं। अतः वह अपने निर्वाचन सभाओं तथा प्रवधि के सम्बन्ध में काँग्रेस पर निर्भर नहीं है। वह काँग्रेस के विभाग्य वांछित कानूनों के मसविदों की सफारिशें कर सकता है और विशेष कार्यों के लिए धन की स्वीकृति के लिए सफारिशें कर सकता है; वह काँग्रेस द्वारा स्थापित वित्तों की अस्वीकार कर सकता है, किन्तु न वह और न उसके मन्त्री काँग्रेस में उपस्थित होकर उनकी स्वीकृति के लिए भाषण द्वारा आग्रह कर सकते हैं। परन्तु वह काँग्रेस के किसी भी सदन को भंग करने या नये निर्वाचन के लिए आदेश जारी नहीं कर सकता। वह अपने मन्त्रियों की नियुक्ति में बिल्कुल स्वतन्त्र है और उसके लिए काँग्रेस के किसी भी सदन के बहुमत-धन में से उनकी नियुक्ति करने की आवश्यकता नहीं है। परिपक्व प्रणाली वाले देशों के राज्य-प्रमुखों की भाँति उसका अधिकार केवल प्रधानमन्त्री नियुक्त करने तक ही, जो अपने सहयोगियों का चुनाव करे, सीमित नहीं है, बल्कि समस्त मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। मन्त्री उसके अधीनस्थ कर्मचारी हैं, उनके सहयोगी नहीं। इस प्रकार उसका अपने मन्त्रियों के साथ जो सम्बन्ध है वह ब्रिटेन के प्रधान-मन्त्री तथा उसके मन्त्रियों के सम्बन्ध में भिन्न है। मन्त्री अपने राजनीतिक कार्यों के लिए काँग्रेस के प्रति नहीं—राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं। राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों को किसी कारणवश या बिना किसी कारण के भी पद-च्युत कर सकता है।<sup>१</sup> इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन-प्रणाली, जहाँ तक उसके कार्यपालक विभाग (Executive) से सम्बन्ध है, वैधानिक दृष्टि में बहुत कुछ स्वैच्छाचारी और काँग्रेस द्वारा अनियन्त्रित है।<sup>१</sup>

लेटिन अमेरिका में अध्यक्षारम्भक प्रणाली

लेटिन अमेरिका के अधिकांश राज्यों में संयुक्त राज्य अमेरिका की अध्यक्षारम्भक प्रणाली के समान ही प्रणाली प्रचलित है। अर्जेंटीना के शासन-विधान में

१. राष्ट्रपति वित्तन न मन्त्री लेनिमिग को बिना कारण बतलाये पद-च्युत कर दिया था।
२. संयुक्त राज्य अमेरिका के अन्तर्गत राज्यों में इस पद्धति में कुछ भिन्नता है। राज्या में मुख्य अधिकारियाँ हैं, जो राष्ट्रपति के मन्त्रियों के समान होते हैं, चुनाव साधारणतया जनता द्वारा होता है, अतः वे गवर्नरों के नियन्त्रण में नहीं रहते। मन्त्री गवर्नरों के सहयोगी होते हैं, उसके अधीन अधिकारी नहीं होते। अपनी प्रवधि तथा सत्ताओं के सम्बन्ध में वे गवर्नरों के समान ही स्वतन्त्र होते हैं, यद्यपि वे भी गवर्नर के समान धारा-सभा के प्रति इस अर्थ में उत्तरदायी नहीं होते कि धारा-सभा उन्हें पद-च्युत कर सके।

यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति के प्रत्येक आदेश या वागज पर उसके मन्त्री के भी हस्ताक्षर होंगे और वे उन कार्यों के लिए, जिन पर वे हस्ताक्षर करने हैं, व्यक्तिगत रूप से तथा उन सब कामों के लिए, जिनमें सबकी सहमति होती है, सामूहिक रूप से उत्तरदायी होंगे (धारा ८७-८८)। यह भी व्यवस्था है कि मन्त्री पार्लामेंट की कार्यवाही में भाग ले सकेंगे और वहाँ में भी भाग ले सकेंगे; परन्तु वे पार्लामेंट में किसी प्रश्न पर मत-दान नहीं कर सकेंगे (धारा ६२)। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि विधान ने मन्त्रियों के उत्तरदायित्व का तो उल्लेख किया है, परन्तु स्पष्ट शब्दों में यह नहीं बतलाया कि वे पार्लामेंट के प्रति उत्तरदायी होंगे या राष्ट्रपति के प्रति। कांग्रेस में मन्त्रियों से प्रायः प्रश्न किये जाते हैं और २६ जनवरी सन् १८८४ की बैठक में विरोधी पक्ष के एक सदस्य ने यहाँ तक कहा कि यह कांग्रेस का सदैव अधिकार है कि वह मन्त्रियों की अधिवेशन में उपस्थित होने के लिए कहे और वे अपनी नीतियों का स्पष्टीकरण करें। राष्ट्रपति और मन्त्रियों ने कभी-कभी इससिध्द भी त्याग-पत्र दे दिये हैं कि उनमें तथा कांग्रेस में मतभेद थे। परन्तु साधारण रूप से और व्यवहार में वहाँ भी संयुक्त राज्य की भाँति मन्त्री कांग्रेस से स्वतन्त्र हैं।

ब्राजील का विधान (२४ जुलाई सन् १८८९) अपने देश के राष्ट्रपति, मन्त्रियों और कांग्रेस के सम्बन्धों की अधिक स्पष्टता के साथ व्याख्या करता है। विधान में यह स्पष्टतः उल्लेख है कि मन्त्री कांग्रेस के किसी भी सदन की कार्यवाही में भाग नहीं ले सकेंगे, वे लेख द्वारा भवना उसकी समितियों के साथ सम्मेलनों द्वारा ही किसी सदन से सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं। वे राष्ट्रपति को दिये गये किसी भी परामर्श के लिए (कानून द्वारा परिभाषित किसी अपराध को छोड़) कांग्रेस या न्यायालयों के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। राष्ट्रपति की कार्य-प्रवृत्ति चार वर्ष की है और वह कांग्रेस के ममक्ष दोपारोप के प्रतिरिक्त अन्य किसी रीति से अपने पद से नहीं हटाया जा सकता। एक बात में संयुक्त राज्य की प्रणाली तथा ब्राजील की प्रणाली में भिन्नता है। ब्राजील के विधान में यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति के आदेशों पर उसके मन्त्रियों के भी हस्ताक्षर होंगे, परन्तु इस कारण मन्त्री कांग्रेस या उसके किसी सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं हो जाते। उनका राजनीतिक दायित्व राष्ट्रपति के प्रति ही है जो उनकी नियुक्ति करता है।

## (५) स्विस् पद्धति

### स्विस् पद्धति के कारण

स्विट्जरलैंड की शासन-प्रणाली का अपना ही एक वर्ग है जो परिपक्व-प्रणाली तथा अन्धधार्मिक प्रणाली दोनों के भौतिक वास्तो में भिन्न है, यद्यपि उसमें दोनों प्रणालियों के कुछ लक्षण विद्यमान हैं। स्विट्जरलैंड में धारा-सभा (Legislature) द्वारा साधारणतया अपने ही सदस्यों में से सात सदस्यों की एक कार्यपालिका समिति उसी भवधि के लिए, जो धारा-सभा की होती है, नियुक्त की जाती है, जो शासन-प्रबन्ध करती है। इसमें और परिपक्व-प्रणाली में कुछ साम्य है, क्योंकि यह भी मन्त्रि-परिषद् के समान धारा-सभा को एक समिति होती है, उसके प्रत्येक सदस्य न घटोना एक विभाग होता है, उसके सदस्य धारा-सभा के दोनों सदनों में बैठ सकते हैं, प्रस्ताव रख सकते हैं, भाषण दे सकते हैं (परन्तु मतदान नहीं कर सकते), अपने राजकीय कार्यों एवं नीतियों के सम्बन्ध में उनसे प्रश्न किये जा सकते हैं, उन पर धारा-सभा (अथवा उसके निम्न सदन) का नियन्त्रण भी होता है और धारा-सभा के निर्णयों की, यदि वह

प्राप्त करे, उन्हें मानना पड़ता है। यह समिति अन्य बातों में भी मन्त्रि-परिषद् के समान होती है। यह कानून के मसविदे तथा बजट आदि तैयार करती है, उन्हें धारा-सभा में पेश करती है और उनका समर्थन करती है। समिति के सदस्य फ्रेन्च मन्त्रि-परिषद् में कहीं अधिक धारा-सभा का नेतृत्व तथा मार्ग दर्शन भी करते हैं।<sup>१</sup> परिषद्-प्रणाली तथा इसमें यह भेद है कि यह सदैव बहुमत दल की नहीं होती और इसी कारण यह राजनीतिक दृष्टि से एक मत की नहीं होती। अपने चुनाव के समय समिति के सदस्यों का कोई राजनीतिक कार्यक्रम नहीं होता और न प्रश्नोत्तरों के बाद निन्दा-प्रस्ताव ही प्रस्तुत किये जाते हैं। समिति के सदस्य धारा-सभा के प्रति उत्तरदायी भी नहीं होने क्योंकि यदि धारा सभा में उनके विरुद्ध निन्दा का प्रस्ताव स्वीकार हो जाय या उनके द्वारा प्रस्तावित कार्य या नीति का धारा-सभा अनुमोदन न करे तो उन्हें अपने पद में त्याग-पत्र देने की आवश्यकता नहीं होती। इस समिति को व्यवस्थापिका सभा धन या उसके किसी सदन को भग करने का अधिकार भी नहीं होता जैसे परिषद्-प्रणाली में होता है।

## (६) रूस की सोवियत-प्रणाली

### प्रमुख लक्षण

हाल ही में एक नवीन ढंग की शासन-प्रणाली का आविर्भाव रूसी समाजवादी सोवियत प्रजातन्त्र में हुआ है, जो न केवल प्रतिनिधि-प्रणाली की दृष्टि में बल्कि अपने प्रत्यक्ष तथा विधायी शक्तों के पारस्परिक सम्बन्धों की दृष्टि में अपने ढंग की है। सर्वोच्च विधायी सत्ता (Legislative power) और विधान-रचना की सत्ता प्रजित रूसी काँग्रेस में निहित है जो विविध सोवियतों की प्रतिनिधि-सभा है। जिन दिनों उसका अधिवेशन नहीं होता, उस समय उसकी सत्ताधा का प्रयोग एक केन्द्रीय कार्य-पालिका समिति द्वारा होता है जिसमें काँग्रेस द्वारा निर्वाचित ३०० से अधिक सदस्य होते हैं। काँग्रेस के बहुत बड़ी होने के कारण यह कार्यपालिका-समिति ही विधायी सत्ताओं का प्रयोग करती है और वर्ष भर, चाहे काँग्रेस का अधिवेशन हो रहा हो या नहीं, इसके अधिवेशन होते रहते हैं और यह अपना कार्य करती रहती है। इस प्रकार यह एक उप पार्लामेण्ट बन गयी है, जो काँग्रेस के नियन्त्रण में अपना कार्य करती हुई उसकी सत्ता का प्रयोग करती है। सोवियत राज्य की शासन सत्ता प्रजा के सचिवों की परिषद् (Council of People's Commissars) में निहित है जिनमें से प्रत्येक एक विभाग का अध्यक्ष होता है। उनका निर्वाचन या नियुक्ति काँग्रेस की कार्य-पालिका समिति द्वारा होती है और वे अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए इस समिति के प्रति व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। यह परिषद् पार्लामेण्टरी सेना के मन्त्रि-परिषद् जैसी है। रूसी-प्रणाली अध्यक्षतात्मक प्रणाली की अपेक्षा परिषद्-प्रणाली से अधिक साम्य रखती है, यद्यपि इन दोनों में काफी अन्तर है और इस प्रकार स्वयं प्रणाली के समान इसका अपना धर्म ही यह है। इस बात को छोड़कर कि यह प्रणाली प्रजातान्त्रिक नहीं है और न होने का दावा ही करती है तथा इसका आधार व्यावसायिक प्रणाली (Vocational System) है, भौगोलिक नहीं, इसकी सबसे प्रमुख विशेषता यह है कि इसमें सक्रिय-पार्यव्य का मिथान्त नहीं माना जाता।

१ प्रथम विश्व-युद्ध के आरम्भ होने पर धारा-सभा ने कार्यपालिका समिति की प्रयोगित अधिकार दे दिये थे। इसमें प्रकट होता है कि धारा-सभा को इस समिति में पूर्ण विश्वास है।

## (७) एकात्मक तथा संघीय शासन

### एकात्मक शासन

राज्य में सत्ता के केन्द्रीकरण तथा वितरण और केन्द्रीय तथा प्रान्तीय या स्थानिक अधिकारियों के पारस्परिक सम्बन्धों के दृष्टिकोण में शासन को एकात्मक (अथवा केन्द्रीकृत) तथा संघीय इन दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। जहाँ शासन की समस्त सत्ता विधान द्वारा एक ही केन्द्रीय शासन को सौंप दी जाती है और स्थानीय अधिकारियों को इस केन्द्रीय शासन से उनकी सत्ता ही क्या, उनका जीवन भी प्राप्त होता है, वहाँ एकात्मक (Unitary) शासन होता है। इस प्रकार की शासन-प्रणाली की एक विशेषता यह है कि राज्य की केन्द्रीय सरकार और स्थानीय सरकारों के बीच सत्ता का कोई वैधानिक विभाजन या वितरण नहीं होता। ऐसे राज्य में सत्ता का केवल एक सामान्य स्रोत होता है और केवल एक ही इच्छा चलती है। शासन-प्रबंध की सुविधा के हेतु एकात्मक राज्य के प्रदेश का विभाजन प्रान्तों, जिलों आदि के रूप में कर दिया जाता है जिनमें प्रत्येक को अपने स्थानीय विषयों में स्वशासन के कुछ सीमित अधिकार होते हैं। साधारणतया ये प्रान्त या जिले विधान द्वारा नहीं, प्रत्युत केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्मित किये जाते हैं और उनमें समको इच्छानुसार परिवर्तन किये जा सकते हैं। इन स्थानीय अधिकारियों को जो कुछ सत्ता प्राप्त होती है वह उन्हें केन्द्रीय सरकार से ही मिलती है जो उसे घटा-पड़ा सकती है। संक्षेप में, ये प्रान्त या जिले केन्द्रीय मण्डल के ही भग्न होते हैं, जो शासन-प्रबंध की सुविधा के लिए उनके प्रतिनिधित्वरूप बना दिये जाते हैं। उन पर उसी का प्राधिपत्य होता है और उन्हें जो कुछ स्वायत्तशासन सम्बन्धी सत्ता या क्षमता होती है, वह केन्द्रीय शासन की इच्छा पर निर्भर रहती है, किसी वैधानिक गारन्टी पर नहीं।

ग्रेट ब्रिटेन की सरकार तथा योरोप एवं एशिया की अधिकांश सरकारें इसी प्रकार की हैं। ग्रेट ब्रिटेन के जिलों (बाउण्टी) एवं नगरों में जो स्थानिक संस्थाएँ हैं, उन्हें पार्लियामेंट के सामान्य कानूनों द्वारा स्वशासन-सत्ता प्राप्त हुई है। पार्लियामेंट द्वारा इस प्रकार की सत्ता में वृद्धि या विस्तार अथवा न्यूनता की जा सकती है और स्थानीय सरकारों के अधिकार बाँटों पर केन्द्रीय सरकार का ही नियन्त्रण होता है।

योरोप में फ्रांस भी एकात्मक शासन का एक प्रमुख उदाहरण है। फ्रांस 'डिपार्टमेंट' (प्रान्तों) में विभाजित है और प्रत्येक डिपार्टमेंट के अन्तर्गत केण्टन, एरॉण्डिमेन्ट और कान्टोन हैं जिनमें से प्रत्येक में स्थानीय स्वशासन के निमित्त अपना संगठन है, परन्तु उनके अधिकार बहुत सीमित हैं। उन्हें यह सत्ता विधान द्वारा नहीं, बल्कि फ्रेंच पार्लियामेंट द्वारा प्राप्त है। स्थानीय संस्थाएँ केन्द्रीय सरकार की प्रतिनिधिमूर्ति हैं और जो सत्ताएँ उन्हें प्रदान की गयी हैं, उन पर, यहाँ तक कि स्थानीय शासन के मामलों पर भी, केन्द्रीय सरकार का बाँफो नियन्त्रण है। योरोप के दूसरे देशों में भी (उन देशों को छोड़ जहाँ गणतीय प्रणाली स्थापित है; जैसे जर्मनी, आस्ट्रिया, स्विट्जरलैण्ड) द्वितीय फ्रांस से केवल मात्रा में ही भिन्न है।

### संघीय शासन की व्याख्या

मधोय शासन-प्रणाली में एकात्मक शासन के विपरीत केन्द्रीय शासन तथा उसके राज्यों के अथवा उसके अन्य विधायक भौगोलिक उप-प्रदेशों के शासन के मध्य

समस्त शासन-सत्ता का वितरण विधान द्वारा होता है। राज्यों के शासनो का निर्माण सघ-शासन द्वारा नहीं होता, अनेक दशाओं में स्थिति उसके विपरीत होती है, यहाँ केन्द्रीय शासन का निर्माण सघ-निर्माण के कार्य द्वारा उसके विधायक राज्यों द्वारा ही होता है। ये राज्य केन्द्रीय शासन या संगठन के भंगमान से कुछ अधिक होते हैं, उनके स्वशासन के अधिकारों का निर्णय सघोय सरकार द्वारा नहीं, प्रत्युत सघ के विधान द्वारा होता है। ब्रिटिश उपनिवेशों में यह काम ब्रिटिश पार्लियामेंट के एकट द्वारा होता है जो उनके लिए विधान का काम देता है। इसके फलस्वरूप वे केन्द्रीय सरकार की इच्छा पर निर्भर नहीं रहते और न केन्द्रीय सरकार उनकी सत्ता पर प्रतिग्रह हो सगा सकती है।

संघीय सरकार की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है—यह सामान्य प्रभुत्व के अधीन केन्द्रीय एवं स्थानीय शासनो की ऐसी व्यवस्था है जिसमें ये दोनों प्रकार के शासन अपने अपने क्षेत्रों में सर्वोच्च हैं जिनका निर्धारण उस शासन-विधान या पार्लियामेंट के एकट के द्वारा होता है, जिसके द्वारा स्थानीय शासनो का निर्माण होता है। यह एकात्मक शासन के विपरीत दोहरी शासन-प्रणाली है और इसमें केन्द्रीकृत शासन के विपरीत स्थानीय स्वशासन उपसहित होता है। यह एकात्मक शासन तथा राज्य मण्डल शासन (Confederate Government) के मध्य एक प्रकार से समझौता है। सघोय सरकार के प्रादेशिक क्षेत्र केवल प्रशासनात्मक जिले नहीं होते, वरन् वे स्वशासित और स्वयं-निर्मित राजनीतिक मर्यादाएँ होती हैं और उनका अपना शासन-विधान एवं अपनी राजनीतिक प्रणाली भी होती हैं, किन्तु केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारें संगठन में एक दूसरे से विलकुल असम्बद्ध और अलग नहीं होती। संघीय सरकार (Federal Government) केवल केन्द्रीय सरकार का ही नाम नहीं है जैसा कभी-कभी समझा जाता है। उसमें दोनों केन्द्रीय तथा राज्यों की, सरकारों का बोध होता है। राज्यों की सरकारें भी सघ-प्रणाली के उसी प्रकार भग हैं, जैसे केन्द्रीय सरकार, यद्यपि उनका निर्माण केन्द्रीय सरकार द्वारा नहीं होता और न उन पर उसका कोई नियन्त्रण ही होता है।

**संघ-प्रणाली में सत्ता का विभाजन**

जिम सिद्धान्त के आधार पर सघ-प्रणाली के अन्तर्गत केन्द्रीय तथा स्थानिक (राज्यों की) सरकारों के बीच सत्ता का वितरण होता है वह यह है कि जो विषय सघ के सामान्य हित के होते हैं और जिनके लिए सामान्य नियमन की आवश्यकता होती है, उनकी व्यवस्था केन्द्रीय सरकार के हाथों में हो और जो विषय सामान्य हित के नहीं हैं, वे स्थानीय सरकारों के अधीन रहे।<sup>१</sup> संक्षेप में, राष्ट्रीय मामलों के लिए एक सरकार तथा स्थानीय मामलों के लिए अनेक स्थानीय सरकारें होनी चाहिए। जहाँ तक केन्द्रीय सरकार से सम्बन्ध है, यह सरकार एकात्मक सरकार में मिलती है और जहाँ तक स्थानीय सरकारों से सम्बन्ध है, यह राज्य मण्डल-सरकार से अधिक मिलती है। कौनसी बात का नियमन केन्द्रीय सरकार द्वारा तथा कौन कौन से मामलों का स्थानीय सरकारों द्वारा हो। इस सम्बन्ध में मतभेद है। अधिकांश सघ-राज्यों में वैदेशिक सम्बन्ध अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, मुद्रा एवं शान्ति, वैदेशिक तथा अन्तर्राज्य-वाणिज्य, मुद्रा, एकस्व (Patents), प्रतिलिप्यधिकार (Copyright) आदि केन्द्रीय सरकार में नियन्त्रण में

१. तुलना कीजिये, (Dicey, 'Law of the Constitution,' p. 131; तथा Freeman, History of Federal Government, pp. 3-4.

रखे गये हैं। जहाँ तक अन्तर्राष्ट्रीय विषयों से सम्बन्ध है, संघ-राज्य के विधायक सदस्य राज्यों का कोई व्यक्तित्व नहीं होता, परन्तु वे केन्द्रीय सरकार द्वारा सामान्य वैदेशिक नीति के समुचित संचालन में कभी-कभी बाधाएँ उपस्थित करते रहते हैं। योरोप में हाल ही में जो नये संघ-राज्य स्थापित हुए हैं, उनमें किन-किन विषयों में नियमन की एकरूपता होनी चाहिए और किन-किन में नियन्त्रण की विविधता हो, इस विषय की भावना उससे भिन्न है जो हम संयुक्त राज्य अमेरिका में पाते हैं। इसी कारण सत्ता-वितरण का सिद्धांत भी भिन्न है। ऐसे घनेक विषय हैं जो संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय महत्व के माने गये हैं, परन्तु जो योरोप के इन राज्यों में सामान्य महत्व के माने जाने के कारण केन्द्रीय शासन के नियन्त्रण के योग्य माने जाते हैं। इस प्रकार जर्मनों में ममस्त दीवानों और फौजदारी कानून, बाणिज्य-कानून, जहाजा, फौजदारी तथा विवाह एवं विवाह-विच्छेद-कानून राष्ट्रीय विषय माने गये हैं—स्थानीय नहीं। समस्त जर्मनों में इस सम्बन्ध के सर्वत्र एक से ही कानून हैं। भिन्न-भिन्न प्रदेशों में भिन्न भिन्न नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिका में घनेक विषयों पर, जो वास्तव में स्थानीय नहीं, राष्ट्रीय हैं, घनेक प्रकार के कानून होने के कारण घनेक कुराहमी उत्पन्न हो गयी है और इस कारण वहाँ राष्ट्रीय सरकार के अधिकारों में दृढ़ करने के घनेक उपाय सुझाये जा रहे हैं।

### सत्ता-वितरण की रीति

जिन राज्यों में मंघीय शासन-प्रणाली प्रतिष्ठित है, उनमें केन्द्रीय तथा स्थानीय राज्यों के बीच शासन-सत्ता के वितरण की दो रीतियाँ हैं। अधिकांश राज्यों में केन्द्रीय सरकार को जो अधिकार सौंपे गये हैं उनका विधान में उल्लेख किया गया है और वे समस्त अवशिष्ट अधिकार, जिनका विषय नहीं किया गया है, स्थानीय सरकारों को दे दिये गये हैं। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार की सत्ताएँ सीपी हुई सत्ताएँ (Delegated powers) कहलाती हैं और स्थानीय सरकारों की सत्ताएँ अवशिष्ट सत्ताएँ (Residuary powers)। दूसरे शब्दों में, केन्द्रीय सरकार की क्षमता विधान द्वारा

१. नवीन जर्मन संघ (१९ प्रगस्त सन् १९१६ के विधान के अन्तर्गत) में नागरिकता, आन्तरिक गमन, स्वदेश-स्थान, प्रवास आदि मंघीय विषय हैं। इनके सम्बन्ध में स्थानीय सरकारें कानून नहीं बना सकती। अन्य घनेक विषय जो अमेरिका में स्थानीय सरकारों के अधीन हैं, वे जर्मनी में केन्द्रीय सरकार के अधीन माने गये हैं, जैसे, दीवानों तथा फौजदारी कानून, गरीबों की सहायता, धाबारागरी, प्रेत, समुदाय, सार्वजनिक सभाओं, सार्वजनिक स्वास्थ्य, मजदूर, बैंक, बीमा, पिनेटरी तथा सिनेमागृहों का नियमन आदि। यह व्यवस्था है कि यदि उपर्युक्त विषयों पर जर्मन पार्लियामेंट कानून न बनाये, तो जर्मनी के राज्यों की सरकारें कानून बना सकेंगी। कुछ विषयों पर भी, यदि उनमें एकरूपता लाना वांछनीय हो, तो जर्मन पार्लियामेंट कानून बना सकती है या राज्यों द्वारा पालन कराने के लिए उन पर सम्बन्ध में भौतिक सिद्धान्त निर्णय कर सकती है। वे विषय इस प्रकार हैं—सार्वजनिक व्यवस्था तथा सान्ति की रक्षा, शिक्षा, धर्म, भूमि का स्वाम्य तथा मृत व्यक्तियों का दाह-कर्म आदि। सन् १९३३ में, जब हिटलर ने राजसत्ता अपने हाथगत कर तो तब यह समस्त संघ-प्रणाली खत्म कर दी गयी और उसके स्थान पर एकात्मक प्रणाली स्थापित हो गयी। इसी प्रकार की घनेक विभिन्नताएँ ऑस्ट्रिया, बर्नाडा तथा ब्राजील में भी पाई जाती हैं।



विध्यात्मक रूप से निर्धारित है और स्थानीय सरकारों को नियेधात्मक रूप से । जहाँ कोई सन्देह होता है, वहाँ कानून का अनुमान यही होता है कि जिस सत्ता का दावा केन्द्रीय सरकार करती है वह उचित नहीं है और जिस सत्ता का दावा स्थानीय सरकार करती है वह उचित है कनाडा की सभ-प्रणाली में एक दूसरा ही सिद्धान्त प्रचलित है । वहाँ स्थानीय सरकारों के अधिकारों का स्पष्टरूप से उल्लेख किया गया है और केन्द्रीय सरकार को सौंपी हुई तथा अवशिष्ट सत्ताएँ दोनों ही प्राप्त हैं । स्थानीय तथा केन्द्रीय शासनो के बीच सत्ता-प्रदान किसी रीति से या किसी सिद्धान्त पर किया गया हो, उसमें परिवर्तन विधान द्वारा ही हो सकता है, कोई सरकार अपनी ओर से शासन-सत्ता का पुनः वितरण अथवा अपनी समता में वृद्धि नहीं कर सकती । यह कार्य प्रभु का ही है ।

### मधीय नियन्त्रण एवं दमन

बहु सभ-प्रणालियों में केन्द्रीय सरकार को स्थानीय सरकारों के संगठन तथा कार्यों पर सीमित नियन्त्रण का अधिकार दिया गया है । इस प्रकार समुक्त राज्य अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार का यह कर्तव्य माना गया है कि वह इस बात पर पूरा ध्यान दे कि उसके अन्तर्गत राज्यों में गणतन्त्र शासन बना रहे । इसका तात्पर्य यह है कि राष्ट्रीय सरकार ( केन्द्रीय सरकार ) ऐसे स्थानीय संगठनों को निषिद्ध ठहरा सकती है, जो उसकी दृष्टि में इस सिद्धान्त के अनुसार नहीं हैं । इसी प्रकार सन् १९१६ का जर्मन विधान भी यह व्यवस्था देता है कि जर्मनी के अन्तर्गत प्रत्येक राज्य में गणतन्त्र शासन होगा, अर्थात् वह ऐसा राज्य होगा जिसमें प्रतिनिधियों का निर्वाचन स्त्रो-पुरुष दोनों के सर्वगत, समान, प्रत्यक्ष एवं गोपनीय मताधिकार के आधार पर प्रातुप्रातिक प्रणाली द्वारा होगा और राज्य में मन्त्रि-परिषद् प्रणाली होगी । ऑस्ट्रिया के सन् १९२० के विधान में भी ऐसी ही व्यवस्था है ( धारा ६५ ) । कनाडा में, केन्द्रीय शासन को प्रांतीय व्यवस्थापिका परिषदों के कानूनों को अस्वीकार करने का अधिकार है । इसी प्रकार वेनेजुएला में राष्ट्रीय सरकार प्रांतीय सरकारों के कानूनों को अस्वीकार कर सकती है । जर्मनी में केन्द्रीय सरकार किसी भी ऐसे सदस्य-राज्य को, जो विधान द्वारा निर्धारित कर्तव्यपालन में त्रुटि करता है, सशस्त्र बल-प्रयोग से अपना कर्तव्य पूरा करने के लिए बाध्य कर सकती है ( धारा ४८ ) । अमेरिका के विधान में ऐसी कोई धारा नहीं है जिससे उसके अन्तर्गत राज्यों को केन्द्रीय सरकार बाध्य कर सके । ऐसा सामान्यतया माना जाता है कि अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार को ऐसी कोई सत्ता नहीं है और न उसने ऐसी सत्ता का कभी प्रयोग ही किया है । परन्तु इसका यह अर्थ बड़ापि नहीं होता कि समुक्त राज्य अमेरिका को राष्ट्रीय सरकार अपनी मार्ब-जनिक सम्पत्ति की रक्षा, मधीय विधान के उपबन्धों, कानूनों एवं सन्धियों को कार्यान्विन करने तथा मधीय न्यायालयों के निर्णयों का पालन कराने के हेतु बल-प्रयोग नहीं कर सकती । सुप्रीम कोर्ट ने यह घोषित किया है कि समुक्त राज्य अमेरिका को अपने राष्ट्रीय प्रदेश में अपनी सत्ता को कार्यान्विन करने के लिए प्रत्येक बाधा को दूर करने का बंधानिर्भर अधिकार है । जो राज्य इस प्रकार के कार्य में हस्तक्षेप करेगा या बाधा उपस्थित करेगा, उसके विरुद्ध बल का प्रयोग किया जायगा, परन्तु इसे उस अर्थ में मधीय विवाद नहीं कहा जा सकता जिस अर्थ में जर्मन विधान में है । इस अधिकार के आधार पर ही राष्ट्रपति लिंकन ने सन् १८६१ में दक्षिणी राज्यों में अपनी सशस्त्र सेनाएँ भेजी थीं ।

## संघीय कानूनों का स्थानीय पालन

संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्राजील तथा दूसरे घनेक राज्यों की संघ-प्रणाली तथा जर्मनी, ऑस्ट्रिया और स्विट्जरलैंड की प्रणालियों में एक और भी अन्तर है। अमेरिका आदि में संघीय सरकार के अपने पृथक् कर्मचारी होते हैं और अपने कानूनों का पालन कराने, अपनी धामदनी को वसूल करने तथा अपने अन्य कर्तव्यों के पालन के लिए उसका अपना पृथक् संगठन होता है। ब्राजील के विधान में यह स्पष्टतः घोषित किया गया है कि संघ के कानून और उसके अधिकारियों के निर्णय आदि संघीय राज-कर्मचारियों द्वारा कार्यान्वित किये जायेंगे। किन्तु विधान में यह भी उल्लेख है कि संघ-शासन संघीय नियमों एवं कानूनों को कार्यान्वित करने का कार्य राज्यों के अधिकारियों को भी उनकी अनुमति से सौंप सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी इस प्रकार का अधिकार राज्यों की अनुमति से उनके अधिकारियों को सौंपा जा सकता है, परन्तु व्यवहार में ऐसा बहुत कम होता है। इसके विपरीत जर्मनी, स्विट्जरलैंड तथा ऑस्ट्रिया में सामान्यतया संघीय कानूनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में संघीय सरकारें अपने प्रांतगत राज्यों पर निर्भर रहती हैं। जर्मनी में विधान द्वारा यह व्यवस्था की गयी है कि जर्मन पासमिण्ट के कानूनों को, यदि कोई दूसरी व्यवस्था न की गयी हो, राज्यों के अधिकारी कार्यान्वित करेंगे। कुछ विषयों को छोड़, (जैसे वैदेशिक मामले, राष्ट्रीय रक्षा, मुद्रा, आयात निर्यात, शक-प्रबन्ध आदि) जो संघीय सरकार की ही सौंपे गये हैं, वह अपने अधिकारियों पर निर्भर नहीं होती, वरन् उमें राज्यों के अधिकारी वां पर निर्भर रहना पड़ता है। ऑस्ट्रिया के विधान में भी ऐसी ही व्यवस्था है। कुछ विशेष मामलों में संघीय कानून को कार्यान्वित करना संघीय सरकार के अधिकारियों का कार्य है, परन्तु अन्य मामलों में उनको कार्यान्वित करने का कार्य राज्यों के अधिकारियों को सौंपा गया है। स्विट्जरलैंड में भी ऐसी ही व्यवस्था है; वहाँ संघीय पासमिण्ट द्वारा स्वीकृत कानूनों में से अधिकतर कानूनों को कार्यान्वित करना केण्टनों के अधिकारियों का कार्य है और कुछ संघीय करों को भी वे ही वसूल करते हैं।

प्रत्येक प्रणाली के साथ और हानियाँ दोनों ही हैं। राज्यों के प्रत्येक स्थानीय अधिकारियों पर निर्भर रहने से शासन-यन्त्र की दोहरी व्यवस्था नहीं करनी पड़ती, परन्तु इससे एक बड़ी हानि यह है कि राज्यों के अधिकारियों के कन्धों पर संघीय कानूनों तथा नीतियों की रक्षा का दायित्व था पड़ता है और स्थानीय अधिकारी, जिन्हें स्थानीय लोकमन का समर्थन प्राप्त होता है, ऐसे कानूनों एवं नीतियों के विरोधी हो सकते हैं भयवा उनको कार्यान्वित करने के मामले में वे उदासीन हो सकते हैं। संघीय कानूनों पर राज्यों के अधिकारियों द्वारा तत्परता के साथ अमल किया जायगा, इसकी गारण्टी के लिए जर्मन, स्विस तथा ऑस्ट्रियन विधानों में संघीय सरकारों की ओर से राज्यों में तत्सम्बन्धी कार्यों के निरीक्षण या पर्यवेक्षण तथा दमन की व्यवस्था है। इस प्रकार जर्मनी में संघीय मन्त्रि-परिषद् को राज्यों के अधिकारियों के लिए संघीय कानूनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में आदेश जारी करने तथा उनके द्वारा कानूनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में किये जाने वाले कार्यों के निरीक्षण के लिए कमिशनर भेजने का भी अधिकार है (धारा १५)। ऑस्ट्रिया के विधान में भी (धारा १५) ऐसी ही व्यवस्था है। स्विट्जरलैंड में भी केन्द्रीय शासन केण्टनों के अधिकारियों पर संघीय कानूनों के पालन के सम्बन्ध में निरीक्षण रक्ता है।

## स्थानीय मामलों में संघीय हस्तक्षेप

ऐसे अधिकांश राज्यों में, जिनमें सघ-शासन-प्रणाली स्थापित है, राष्ट्रीय सरकार को स्थानीय मामलों में, विशेषतः प्रान्तरिक व्यवस्था की रक्षा-सम्बन्धी मामलों में, हस्तक्षेप का अधिकार है। यदि संयुक्त राज्य अमेरिका के किसी राज्य में प्रान्तरिक हिंसा के दमन की आवश्यकता हो और उस राज्य का गवर्नर प्रथवा यदि उसकी धार्मिक-प्रजा का अधिवेशन हो रहा हो तो वह इस प्रान्त की प्रार्थना करे तो राष्ट्रीय सरकार अपनी सशस्त्र सेनाएं शान्ति-रक्षार्थ भेज सकती है। यदि राज्यों में किसी उपद्रव के कारण राष्ट्रीय सरकार के कार्यों प्रथवा मधीय न्यायालयों की कार्यवाही तथा प्रान्तर-राज्य-न्याय के सम्बन्ध में विघ्न पैदा हो जाता है तो राष्ट्रपति गवर्नर या राज्य की धारा-सभा की प्रार्थना की प्रतीक्षा किये बिना भी घटनास्थल पर अपनी सेनाएं भेजकर शान्ति स्थापित कर सकता है। सन् १८६४ में सिङागो की हड़ताल के मामले में राष्ट्रपति क्लोवर्लेण्ड ने हस्तक्षेप किया था।

प्राचीन में संघीय सरकार को राज्यों के भीतर आक्रमण के निराकरण, गणतन्त्र शासन-प्रणाली को कायम रखने, शान्ति एवं व्यवस्था के पुनर्स्थापन, मधीय कानूनों की कार्यान्वित करने तथा मधीय न्यायालयों के निर्णयों की कार्यवाही में परिणत करने के सम्बन्ध में हस्तक्षेप का अधिकार है।<sup>१</sup> संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान ने इससे भी आगे बढ़कर मधीय सरकार का यह कर्तव्य निर्धारित किया है कि वह अपने राज्यों पर आक्रमण के प्रतिरोध तथा गणतन्त्र शासन-प्रणाली के मरलाण के लिए हस्तक्षेप करे। स्विस राज्य-मण्डल के विधान के अन्तर्गत मधीय सरकार का यह कर्तव्य माना गया है कि वह केंद्रों की प्रखण्डता तथा प्रमुख की रक्षा की, जहाँ तक उनका प्रमुख स्वीकृत है, गारण्टी दे। यदि केंद्रों में आन्तरिक उपद्रव उत्पन्न हो जाय तो मधीय सरकार को केंद्र के अधिकारियों की प्रार्थना के बिना भी ऐसे मामलों में हस्तक्षेप करने का अधिकार है (धारा १४-१६)। सन् १८४८ में प्राज पर्वत ऐसे ११ मामलों हुए हैं जिनमें स्विट्जरलैण्ड की मधीय सरकार ने केंद्रों के मामलों में हस्तक्षेप किया है; पाँच बार तो अवेले टिसिनो के केंद्र में ही हस्तक्षेप हुआ है।

जर्मनी के विधान में यह उल्लेख है कि यदि सार्वजनिक सुरक्षा एवं शान्ति के लिए कोई संकट हो, तो राष्ट्रपति उसके निवारण के लिए आवश्यक कार्यवाही, यहाँ तक कि सैन्य-कार्यवाही भी, कर सकेगा। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वह जनता के विधान द्वारा स्वीकृत नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रता की पूर्ण या आंशिक रूप में स्थापित कर सकता है और कौड़ी कानून की घोषणा कर सकता है।

## (८) शासन के अन्य रूप

### राज्य-मण्डल शासन-प्रणाली

राज्य मण्डल शासन-प्रणाली (Confederate Government) से तात्पर्य ऐसी प्रणाली से है, जिसमें अन्तर्गत प्रत्येक राज्य का अपना प्रमुख (Sovereignty) कायम रहता है और उसकी अपनी इच्छानुसार शासन-प्रणाली होने से तथा पारस्पर-

१ Brooks - Government and Politics of Switzerland, p. 59. and Bryce 'Modern Democracies', Vol. I, p. 342.

रिक सहायता एवं रक्षा के लिए एक केन्द्रीय सरकार होती है। संघीय प्रणाली तो सामान्य प्रमुख के अधीन एक दोहरी पद्धति है, किन्तु राज्य-मण्डल में उतने ही प्रमुख होते हैं, जितने सदस्य-राज्य। उसमें संघ-प्रणाली की भाँति केन्द्रीय तथा सदस्य राज्यों के बीच सत्ता का वितरण नहीं होता। यदि राज्य-मण्डल में केन्द्रीय सरकार होती है तो यह परस्पर सन्धि प्रणवा समझौते की शर्तों के अनुसार ही होती है, विधान द्वारा उमकी व्यवस्था नहीं होती और वह राज्यों की ऐजेन्टमान होती है जो उनकी ओर से कुछ सीमित कार्य करते हैं। उसमें कार्यपालिका तथा न्यायपालिका संस्थाएँ नहीं होती और व्यवस्थापक-मण्डल में स्थान पर राज्यों के प्रतिनिधियों की एक कॉलेज या हाउस होती है, जो राजदूतों के समान कार्य करते हैं, धारा-सभा के सदस्यों के समान नहीं। यह कॉलेज प्रस्ताव पास कर सकती है, परन्तु उसे बन्धनकारी कानून-निर्माण का अधिकार नहीं है। ऐसे प्रस्ताव व्यक्तियों की नहीं, राज्यों की सम्बोधित किये जाते हैं और राज्यों द्वारा ही वे अनन्त तक पहुँच पाते हैं। वास्तव में, राज्य-मण्डल के अपने नागरिक नहीं होते जो उसके प्रति सोचे राजधन हो। उसमें वैदेशिक मामलों, शांति-रक्षा के प्रश्नों तथा कुछ घनराज्य प्रश्नों पर ही विचार करने की क्षमता होती है। उसे अपनी भाषा के साधनों पर भी कोई अधिकार नहीं होता, उसे अपनी भाषा के लिए राज्यों द्वारा स्वेच्छा से दिये गये धन पर निर्भर रहना पड़ता है। अतः में, राज्य-मण्डल में स्वायत्त एवं स्थिरता का अभाव होता है और उसका जीवन भी हावाबोल होता है क्योंकि यह प्रत्येक राज्य की इच्छा पर निर्भर है कि वह मण्डल से अलग हो जाय या उसकी कॉलेज के द्वारा स्वीकृत किसी प्रस्ताव की स्वीकार करे या न करे। यह एक प्रत्यक्षात्मीन राजनीतिक संघटन है जो पारान्तर में संघ-प्रणाली के रूप में विकसित हो जाता है प्रणवा जिसका उनके विधायक राज्यों के पृथक् हो जाने से विपटन हो जाता है।

### नौकरशाही शासन

कुछ सरकारें उनकी भाषणा, उनकी रीतियों तथा उनके राज्य-कर्मचारीवर्ग के व्यावसायिक (Professional) परिवर्तन के कारण नौकरशाही सरकारें (Bureaucratic Governments) कहलाती हैं। यथायं रूप में, नौकरशाही शासन-प्रणाली यह है जिसमें राजकीय विभागों द्वारा महत्वपूर्ण नीतियों का निर्धारण होता है और इन विभागों के अध्यक्ष ही महत्वपूर्ण प्रश्नों का निराकरण करते हैं। व्यापक अर्थ में, इस प्रणाली से प्रयोजन ऐसी सरकार से है जिसके कर्मचारियों को लोकसेवा के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाता है और जो स्थायी रूप से अपने पदों पर बने रहते हैं। उनकी पदोन्नति योग्यता तथा पदोन्नति (Seniority in Office) के अनुसार होती है। ऐसी सरकार में राजकीय सेवा एक व्यवसाय मानी जाती है और जो इसे प्रवेश करते हैं, उनके लिए एक जीवनवृत्ति बन जाती है। सामान्यतया ऐसे कर्मचारी-मण्डल में समुदाय-भक्ति तथा सम्यक् अनुशासन की भावना उत्पन्न हो जाती है। स्वभावतः उनमें एक जाति (Caste) की भावना का विकास हो जाता है और वे स्वयं जनता से भिन्न एक पृथक् जाति बन जाते हैं। जो शासन ऐसे कर्मचारीवर्ग द्वारा संचालित किया जाता है, उसमें प्रतिष्ठित नियम-निष्ठता रहती है और मौलिक सिद्धांतों की प्रवेश प्रशासन सम्बन्धी दैनिक कार्य की परिपाटी पर अधिक ध्यान दिया जाता

है। जैसा कि बर्क ने कहा है, 'नौकरशाही सार की भविष्यता बाह्य रूप पर अधिक ध्यान देती है। नौकरशाही का सबसे उत्कृष्ट उदाहरण आधुनिक संसार में सन् १७२० से सन् १८०८ तक के प्रयास में मिलता है। इससे कम स्वेच्छाचारी नौकरशाही सन् १८०८ के बाद नेपोलियन के अधीन फ्रान्स में थी। इस प्रकार की शासन-प्रणाली, कुछ परिवर्तित रूप में योरोप के अनेक राज्यों में है, विशेषतः जर्मनी और ऑस्ट्रिया में तथा कुछ कम भरा में इंग्लैण्ड और फ्रान्स में। सामान्यतया नौकरशाही का एकलान्न राज्यों के सम्बन्ध में ही विचार किया जाता है, परन्तु उसके रूप, उसकी रीतियाँ और कुछ सोचा तक उसकी भावना कई गणतन्त्र राज्यों की शासन-पद्धतियों में भी विद्यमान है।<sup>१</sup>

आजकल फ्रान्स में नौकरशाही के उद्योग की बड़ी शिक्षागत सुनने में आती है। वहाँ राज्य-शासन अत्यन्त केन्द्रीभूत है, मुख्यकर पेरिस में और प्रान्तों की राजधानियों में भी। इस कारण मन्त्रियों तथा प्रान्तों के प्रिफेक्टों के कार्यालयों में कार्य अत्यधिक बड़ गया है। राज्य भर से सहस्रों की सख्या में पेरिस सरकार के पास ऐसे प्रश्न समाधान के लिए भेजे जाते हैं जिसका समुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय अधिकारियों द्वारा समाधान किया जाता है और जिनमें उन्हीं की दितबली होती है या जिनका उन्हीं पर प्रभाव पड़ता है। फ्रान्स के प्रान्तों में कम्यूनो के बजट पर प्रिफेक्ट की स्वीकृति आवश्यक होती है। बड़े प्रान्तों में तो प्रिफेक्ट के समक्ष सैकड़ों की सख्या में ऐसे बजट स्वीकृति के लिए आते हैं। इस प्रकार इन बजटों के सम्बन्ध में भ्रष्टाचार प्रत्यक्षात् में निर्णय अधिकांश में प्रिफेक्ट के कार्यालय के कर्मचारियों पर ही निर्भर होता है। किसी प्रश्न पर एक निम्नस्थ अधिकारी द्वारा किया हुआ निर्णय स्वीकृति लिए अनेक अफसरों के पास से होता हुआ मन्त्री या प्रिफेक्ट तक पहुँचता है। इस प्रकार नौकरशाही का यन्त्र बहुत धीरे-धीरे काम करता है और एक साधारण से प्रश्न के निर्णय में प्रायः वर्षों लग जाते हैं। रिपोर्टें, विरोधी रिपोर्टें, स्मरण-पत्र, सिफारिशें और निर्णय एक के पश्चात् दूसरे आते रहते हैं और उनका सचय होता रहता है तथा किसी भी एक विषय से सम्बन्ध रखने वाले कागजों और दस्तावेजों का एक छोटा-सा पर्वत सड़ा हो जाता है।<sup>२</sup>

इस प्रणाली में दीव ही दीव भरे हों, यह बात नहीं है। नौकरशाही प्रणाली में गुण भी है। नौकरशाही में ऐसे व्यक्तियों के हाथ में शासनाधिकार होता है जिन्हें अपने कार्य के लिए उपयुक्त प्रशिक्षण दिया जाता है। उनमें कार्यसमता और कार्य-कुशलता पर्याप्त मात्रा में होती है जो उन्हें कार्यनाश के स्थायित्व तथा अनुभव से प्राप्त होती है। फलतः ऐसा शासन उन कर्मचारियों के शासन में अधिक अच्छा होता है जिन्हें कोई तत्सम्बन्धी प्रशिक्षण नहीं प्राप्त होता जिनकी नियुक्ति कार्य-कुशलता की दृष्टि से नहीं होती और जो जल्दी ही अपने पद से निवृत्ति प्राप्त करके अपना स्थान दूसरे प्रशिक्षणहीन व्यक्तियों के लिए खाली कर देते हैं। सुप्रसिद्ध आगल दार्श-

१. नौकरशाही शासन के लिए देखिये, Goodnow : 'Comparative Administrative Law,' Vol. II, pp. 8—9, Mill : 'Representative Government,' pp. 109-110, Bryce : 'Modern Democracies,' Vol. I, pp. 274-75

२. फ्रान्स में इस प्रकार के शासन के लिए, जिसमें इतने पत्र दफ्तरे हो जाते हैं, 'कागजों राज्य' (Paperassaire) शब्द का प्रयोग किया जाता है।

निक जॉन स्टुमट मिल ने लिखा है—“वह (नीकरशाही) धनुज का सच्य करती है, सुपरोक्षित एव सुचिन्तित परम्परागत सिद्धान्त स्थिर करती है और उन लोगों के लिए उपयुक्त व्यावहारिक ज्ञान जुटाती है, जिन्हे वास्तव में शासन-संचालन करना पड़ता है।”

### लोक-शासन

नीकरशाही शासन के विपरीत लोक-शासन (Popular Government) है। लोक-शासन से घनिष्ठतः ऐसे शासन से है जो ऐसे व्यक्तियों द्वारा हो जो सामान्य जनता में से समय-समय पर लिये जाय, जिनमें बहुत से जनता द्वारा निर्वाचित हो और जो प्रत्येकाल तक शासन करने के उपरान्त निवृत्त होकर पुनः अपने व्यक्तिगत जीवन में लग जाय। साधारणतया ऐसे व्यक्तियों को कोई विशिष्ट प्रशिक्षण प्राप्त नहीं होता। वे प्रायः वेतन नहीं लेते और शासन में अपने पद पर रहते हुए भी अपने दूसरे कार्य करते रहते हैं। ऐसी प्रणाली के घनगन्त राजकीय पद बिना किसी प्रति-योगिता एव तैयारी से सब लोगों के लिए खुले रहते हैं। इनके लिए किसी व्यावसायिक योग्यता की आवश्यकता नहीं मानी जाती। इस प्रणाली से इस प्रकार राज्य-कर्मचारी-वर्ग अपना एक पृथक् वर्ग नहीं बनाता और उसका जनता के साथ सम्पर्क भी नहीं टूटता। उस पर लोकमत का भूनाधिक प्रभाव रहता है और अपने राजकीय कार्यों के सम्पादन में उस पर प्रशासन के नियन्त्रण की अपेक्षा धारा-सभा का नियन्त्रण अधिक रहता है।

### व्यक्तिवादी (Individualistic) एव पेश्य (Paternalistic) शासन

शासन के कार्यों और कार्य-क्षेत्रों की दृष्टि से शासनों को व्यक्तिवादी और पेश्य भी माना जा सकता है। पहले प्रकार का शासन वह है जिसका कार्य समाज की सुरक्षा, प्रान्तरिक एव बाह्य सकट से रक्षा तथा व्यक्तिगत अधिकारों की रक्षा-मात्र है। पेश्य शासन वह है जो उपरोक्त कार्यों का सम्पादन करने के प्रतिरिक्त जनता के कल्याण तथा प्रगति के लिए भी विविध कार्य करता है। वह जनता के कल्याण के लिए ऐसी सेवाएँ भी करता है जिन्हे व्यक्ति स्वयं भी कर सकते हैं, परन्तु जिनका सम्पादन वह व्यक्तियों से अधिक समता एव कुशलता के साथ कर सकता है। ऐसा शासन उद्योगों पर अपना स्वाम्य स्थापित कर उनका सहायन जनता के हित के लिए कर सकता है; वह व्यावसायिक धन्दे आदि कर सकता है; बुढ़ो, रोगियों तथा दुर्बल मनुष्यों के लिए वृत्तियों की व्यवस्था भी कर सकता है और सामाजिक हितों की अभिवृद्धि के लिए अनेक प्रकार से प्रयत्न कर सकता है।

१. Mill : Representative Government (Universal Library Edition), p. 109.

परन्तु मिल ने यह भी बताया कि इसमें अवशुण गुणों से भी अधिक है। ‘जो रोग नीकरशाही सरकारों पर आक्रमण करता है और जिससे वे मृत्यु को प्राप्त हो जाती है, वह है परिपाटी (Routine) से संलग्नता। वे अपने सिद्धान्तों की प्रविष्टता से तथा इस सार्वभौमिक नियम के कारण पर जाती है कि जो वस्तु दैनिक परिपाटी का रूप ग्रहण कर लेती है, वह अपनी जीवनदायिनी शक्ति खो बैठती है।’

## शासन के रूपों का अनुक्रम

### पूर्वकालीन लेखकों के मिथ्यात्व

किसी भी राज्य के अपने जीवनकाल में शासन का एक ही रूप या एक ही प्रणाली नहीं रही है। 'शासन सदैव अपने रूपों में परिवर्तन करते रहे हैं और नये बानावरण के अनुकूल वे नूतन रूप धारण करते रहे हैं। इस प्रकार ग्रेकोस में पहले राजाघो का राज्य रहा, फिर कुलीनतन्त्र, बाद में ग्रन्थानाचारियों का शासन, फिर प्रजातन्त्र और अन्त में फिर राजाघो का शासन हुआ। इसी प्रकार रोम में भी शासन-परिवर्तन हुए। उसका प्रारम्भ नगर-राज्य में हुआ, तदुपरान्त वह एक गणतन्त्र में और अन्त में साम्राज्य में परिवर्तित हो गया। फ्रांस के शासन में गण एक अन्तर्गत में अनेक परिवर्तन हुए, पहले निरकुश एकतन्त्र शासन, फिर अन्तः गणतन्त्र, साम्राज्य, राजा का शासन, फिर गणतन्त्र, पुनः साम्राज्य और पुनः तीसरी बार गणतन्त्र स्थापित हुआ।

प्राचीन मध्य में लोगो में यह विश्वास था कि प्रकृति की ओर से ऐसी प्राकृतिक व्यवस्था है जिसके अनुसार प्रत्येक राज्य को अपने जीवन में विविध स्थितियों में से गुजरना पड़ता है। प्लेटो ने यह खतमाया कि विकास की स्वाभाविक गति कुलीनतन्त्र से सर्वश्रेष्ठो के शासन, धनिकतन्त्र, सैन्य शासन, अल्प-जनतन्त्र, पामर-जनतन्त्र और अन्तर्गत-तन्त्र की ओर है।<sup>१</sup> अरस्तू का प्लेटो के विकास-क्रम में मतभेद था, किन्तु उसका भी विश्वास था कि शासन के रूपों का एक ही पश्चात् दूसरे में परिवर्तन एक सुनिश्चित अनुक्रम के अनुसार होता है। उसके अनुसार राज्य पंचक एकतन्त्र-शासन से प्रारम्भ हुआ और कालान्तर में यह कुलीनतन्त्र में परिवर्तित हो गया। कुलीनतन्त्र ही कालान्तर में धनिक या अल्प-जनतन्त्र के रूप में परिवर्तित हो गया। यह धनिकतन्त्र बाद में अन्तर्गत-तन्त्र बन गया और अन्त में उससे प्रजातन्त्र का विकास हुआ। साधारणतया प्रजातन्त्र के प्रति अन्तर्गत के परिणामस्वरूप फिर एक-तन्त्र का उदय होगा और इस प्रकार फिर यह चक्र पूर्ववत् चलने लगेगा।<sup>२</sup> पॉलिबियस ने बताया कि राज्य में सर्वप्रथम सबसे बलवान व्यक्ति शासक बना, अर्थात् पहले एकतन्त्र शासन स्थापित हुआ, इसके बाद शासन का आधार शक्ति के स्थान पर न्याय बना। इस शासन को पॉलिबियस ने 'रॉयल्टी' (Royalty) नाम दिया है। इसी से भागे चलकर अन्तर्गामी शासन का विकास हुआ जिसको कुलीनतन्त्र में उल्लाह फेंका। यह कुलीनतन्त्र कालान्तर में धनिक-तन्त्र बन गया। इसका जनना ने विनाश कर प्रजातन्त्र की स्थापना की। मेथियावेली ने भी इसी प्रकार के विचार शासन के अनुक्रम के सम्बन्ध में प्रकट किये हैं।

एक सुप्रसिद्ध जर्मन विद्वान् श्लेयरमेस्टर (Schleiermacher) का यह मत था कि राजनीतिक परिवर्तन अधिकांश में राजनीतिक चेतना द्वारा निर्धारित होते हैं। प्रारम्भ में राजनीतिक चेतना किसी भी अस्तित्व में अधिक विकसित नहीं थी, यद्यपि जनता में वह व्यापक थी। प्रजातन्त्र शासन इस स्थिति के अनुकूल था। अतः सबसे प्रथम प्रजातन्त्र का उदय हुआ। इसके बाद राजनीतिक चेतना कुछ व्यक्तियों के अस्तित्वों में घड़ी में अधिक विकसित हुई। इसमें कुलीनतन्त्र की स्थापना हुई। अन्त में,

१. The Republic Bk. III.

२. Politics, Bk. VI.

वह राजनीतिक चेतना एक व्यक्ति में केन्द्रीकृत हो गयी थीर उससे राज्य के सर्वोच्च रूप एकतन्त्र का जन्म हुआ। इस सिद्धान्त में कुछ सत्यांश है। परन्तु राजनीतिक चेतना के विकास का यह क्रम ठीक नहीं मान्य होता। यह मानना अधिक युक्तिसंगत होगा कि राजनीतिक चेतना पहले पहले एक व्यक्ति में व्यक्त हुई, फिर अल्प व्यक्तियों में विस्तृत हुई और धीरे धीरे सारी जनता में व्याप्त हो गयी। इस प्रकार शासन का अनुक्रम उल्टा हुआ। राज्य का प्रारम्भ एकतन्त्र-प्रणाली के रूप में हुआ, वह कुलीनतन्त्र में परिवर्तित हुआ और तदुपरान्त राजनीतिक चेतना में व्याप्त होने के साथ राज्य प्रजातान्त्रिक हो गया। इतिहास से यह सिद्ध है कि राजनीतिक विकास इसी क्रम से हुआ है।

ग्लूट्स्की के अनुसार धामन-प्रणाली के रूपों का विकास निम्न प्रकार से हुआ है—पहले देवाधिपत्य, फिर एकतन्त्र, बाद में कुलीनतन्त्र और अन्त में प्रजातन्त्र। इनमें से प्रत्येक रूप प्रायः सभी स्थितियों में होकर विकसित हुआ। उदाहरणार्थ, एकतन्त्र पाने विद्युद् रूप में प्रारम्भ हुआ, उसके बाद वह कुलीनतन्त्र में परिणत हो गया और अन्त में प्रजातन्त्र में। गणतन्त्र भी इसी प्रकार एकतन्त्रात्मक, कुलीन-तन्त्रात्मक तथा प्रजातन्त्रात्मक स्थितियों में से गुजरे हैं।

इस अनुक्रम के नियम या सिद्धान्त पर विचार करने के बाद यही निष्कर्ष निकलता है कि भौतिक जगत की भौतिक शासन के क्षेत्र में ऐसे परिवर्तन किसी एक नियम या सिद्धान्त के अनुसार नहीं होते। इतिहास में इससे कई प्रमाण मिलते हैं। उदाहरणार्थ, प्राचीनकालीन एकतन्त्र तथा ही मर्यादारी शासन के रूप में परिवर्तित नहीं हुए, मर्यादारी शासन का तो कुलीनतन्त्र के नेताओं में पारस्परिक संघर्ष के कारण उदय हुआ। एकतन्त्र अनेक बार प्रजातन्त्र में परिवर्तित हो गये हैं, कुलीनतन्त्र एकतन्त्र में तथा प्रजातन्त्र कुलीनतन्त्र में परिवर्तित हुए हैं। योदा ने गणतन्त्र पर जिसी हुई अपनी पुस्तक में ऐसे शासन-परिवर्तनों के अनेक उदाहरण दिये हैं। प्राधुनिक समय में एकतन्त्र कारण प्रायः प्रजातन्त्रों में विकसित हुए हैं, कुलीनतन्त्रों में नहीं। सोलहवीं तथा सत्रहवीं सदियों में योरोप के अनेक राज्यों में जागीरदारी कुलीनतन्त्रों के प्रचण्ड सङ्घर्षों पर एकतन्त्र शासनो की स्थापना हुई। इनका अध्ययन करने से यह स्पष्ट हो जायगा कि नियम की अपेक्षा अपवाद अधिक है। राजनीतिक विकास के कुछ नियम हैं, परन्तु शासनो के अनुक्रम का ऐसा कोई सिद्धान्त नहीं है जैसा कि प्राचीन लेखकों ने बतसाया है। सब राज्य समान अवस्था में से नहीं गुजरे हैं और न उनमें समान परिवर्तन ही हुए हैं। कुछ राज्यों में परिवर्तन प्रान्तरिकप्राप्ति के फलस्वरूप और कुछ में जानबूझ कर या अनुकरण द्वारा स्वतः ही किये गये हैं। मुल्जे ने यह सत्य ही कहा है कि यदि शासकों का अनुक्रम ऐसा ही हो जैसा कि पॉलिबियस ने बतसाया है तो संसार का भविष्य अत्यन्त निराशाजनक होगा। इसका अर्थ होगा भाग्यवाद का राज्य और राजनीति के क्षेत्र में मृत्यु का राज्य।

- 
१. Political Science, Vol. I, p. 469; Leacock, Elements of Political Science, pp 46-47; Rousseau, 'Contrat Social', Bk III, ch. II,



## विविध शासन-प्रणालियों के गुण-दोष

### (१) एकतन्त्र शासन

एकतन्त्र शासन—कहाँ है ?

शासन के विविध भेदों तथा रूपों पर विचार करने के बाद अब हम इतिहास के घासोक में तथा अनुभव के आधार पर प्रत्येक शासन के गुण-दोषों पर विचार करने का प्रयत्न करेंगे। समस्त शासन प्रणालियों में एकतन्त्र प्रणाली सबसे पुरातन है। मध्ययुग में यह सत्तार भर में व्यापक थी और आधुनिक समय में योरोप, एशिया तथा अफ्रीका के विविध देशों में ओबिन् है। प्रजातन्त्र की अनिवार्य प्रगति के कारण योरोप से स्वेच्छाचारी एकतन्त्र शासन तो विलीन हो गया, परन्तु अभी कुछ वर्षों पहले तक योरोप महाद्वीप के अनेक देशों में वह किसी न किसी रूप में विद्यमान रहा। प्रो० सिजविक ने कहा है कि 'अठारहवीं शताब्दी में मध्य में एकतन्त्र शासन का अन्तिम रूप माना जाता था जिसकी प्राप्ति सुव्यवस्थित वैश्विक राज्यों के निर्माण की दीर्घकालीन प्रक्रिया के फलस्वरूप हुई है और जिसके द्वारा एक सम्पत्तापूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना एवं उसके कायम रखने का काम पूर्ण रीति से सफल हुआ है जबकि दूसरी राजनीतिक प्रणालियाँ इस कार्य में विफल रही हैं।"

सुप्रसिद्ध भास विद्वान् फिशर ने सन् १९११ में यह घोषित किया कि सन् १८७० से योरोप में गणतन्त्रवाद की कोई ठोस सफलता नहीं मिली। उसने बतलाया कि उस समय कागम ही एक महान् राज्य था जिसने गणतन्त्र-प्रणाली की अपनवाई और उसका अपनाना अनुभव ऐसा नहीं है जिससे दूसरों को उसके अनुकरण के लिए प्रोत्साहन मिले। योरोप के अनेक देशों में गणतन्त्र स्थापित हुए, विधेयतः सन् १८४८ में, परन्तु वे सब अल्पकालिक रहे और जिन एकतन्त्रों के विनाश पर वे कायम हुए वे, वे (एकतन्त्र) पुनः स्थापित हो गये। उसने बतलाया कि गणतन्त्रवाद का अविष्य आशाजनक नहीं है। उसने यह भी कहा कि जर्मनी तथा इटली जैसे अनेक देशों में सामाजिक प्रजातन्त्रवादी लोग भी, जो राजनीतिक दलों में सबसे प्रगतिशील थे, एकतन्त्र-विरोधी नहीं थे; वह उदार मताधिकार-प्राप्ति तथा अन्य प्रजातन्त्रीय सुधारों से ही सन्तुष्ट थे जिन्हें वे एकतन्त्र के विनाश से अधिक महत्वपूर्ण समझते थे।

गणतन्त्रवाद की प्रगति

फिशर ने गणतन्त्रवादी (Republicanism) आन्दोलन की विकलता के अनेक कारण बतलाये हैं। सर्वप्रथम, एकतन्त्रों की स्थिति, जो सन् १८४८ में इतनी संदिग्ध थी, उस समय के (जब कि फिशर ने अपना ग्रन्थ लिखा था) योरोप के शासकों के बुद्धिजीवता, चरित्र एवं योग्यता के कारण, जिन बातों में वे उस शताब्दी के

घारम्भ के राजाओं से कही अच्छे से, अत्यधिक पुष्ट हो गयी थी। इंग्लैण्ड में साराजी बिक्टोरिया, सप्ताह एडवर्ड सप्तम बेल्जियम में सियोपोल्ट द्वितीय, डेनमार्क में क्रिस्टियन नवम्, स्वीडन में चार्ल्स द्वितीय, जर्मनी में विलियम प्रथम तथा द्वितीय, पॉर्स्ट्रिया-हंगरी में फ्रांसिस जोसेफ और इटली में विक्टर इमैनुएल द्वितीय को अपने-अपने देशों में जनता का इतना सम्मान प्राप्त था जितना सन् १८४८ से पूर्व शासकों एवं राजाओं को कभी प्राप्त नहीं हुआ था। इटली तथा जर्मनी में राष्ट्रीय एकता का जो महान् कार्य सम्पन्न हुआ वह भी एकतन्त्र शासनों की बड़ी देन समझी जाती है। इसी प्रकार अन्य योरोपीय देशों ने भी एकतन्त्र शासनों के अधीन चारणवर्जनक उन्नति की जिससे जनता उसने सन्तुष्ट रही। फिर ने यह भी बताया कि सन् १९०५ में नॉर्वे की सीधी-सादी प्रजातान्त्रिक जनता ने (जिसमें किसान, व्यापारी तथा मनुए सम्मिलित थे) गणतन्त्र की अपेक्षा एकतन्त्र शासन को ही पसन्द किया। नॉर्वे में एक गणतन्त्रवादी दल भी था; परन्तु उसमें इस बात पर मतभेद था कि गणतन्त्र का रूप कैसा हो—अमेरिकन या फ्रेंच? यह तर्क कि गणतन्त्र की अपेक्षा एकतन्त्र जर्मनी तथा इंग्लैण्ड दोनों देशों को अधिक स्वीकार्य होगा और यह विश्वास ही अन्त में बिजयी रहा कि एकतन्त्र की स्थापना से राजवंशों में जो सम्बन्ध होंगे उनसे देश की सुरक्षा और गौरव की वृद्धि होगी और इस प्रकार गणतन्त्र का तिरस्कार कर दिया गया।

सन् १९११ में पुर्तगाल में एकतन्त्र को हटा कर उसके स्थान पर गणतन्त्र की स्थापना की गयी, परन्तु प्रथम विश्व-युद्ध के अन्त तक योरोप में गणतन्त्रवाद ने कोई प्रगति नहीं की। प्रथम विश्व-युद्ध के उपरान्त जर्मनी और पॉर्स्ट्रिया गणतन्त्र राज्य बन गये। इसके उपरान्त जो अनेक नये राज्य बने उनमें और पुनान तथा स्पेन में भी गणतन्त्र शासन स्थापित हो गया। रूस ने भी एकतन्त्र का स्वागत कर वाला; परन्तु उसके स्थान पर उसने जो शासन-प्रणाली प्रतिष्ठित की वह प्रचलित अर्थ में गणतन्त्र-प्रणाली नहीं कही जा सकती और न वह प्रजातन्त्र ही है। वहाँ यह उल्लेखनीय है कि यूगोस्लाविया ने एकतन्त्र शासन-पद्धति स्वीकार की और हंगरी में कौनसी पद्धति अपनाई, यह स्पष्ट नहीं कहा जा सकता, परन्तु देखने में यह राजा-रहित एकतन्त्र है। बेल्जियम और रुमानिया में प्रजातन्त्र का विस्तार हुआ, परन्तु शासन-प्रणाली एकतन्त्रीय बनी रही। इटली में पार्लियमेट दल के शासन में मौलिक परिवर्तन हो गये हैं, परन्तु वहाँ भी एकतन्त्र है और वह गणतन्त्र होना नहीं चाहता। पॉट बिटेन, स्लोवीनिया देशों, बल्गेरिया तथा नीदरलैण्ड में युद्ध के बाद भी एकतन्त्र शासन-प्रणाली बनी हुई है और उसके गणतन्त्र प्रणाली में बदलने के कोई शिष्ट नहीं दिखाई देने। इस प्रकार रूस तथा छोटे-छोटे रशित राज्यों को छोड़ योरोप के बाधे देशों में एकतन्त्र शासन-प्रणाली बनी हुई है। एकतन्त्र उत्तरी अमेरिका में अपना प्रभाव नहीं जमा सका, मेक्सिको में इस दिशा में फ्रेंच प्रयोग विफल रहा। दक्षिणी अमेरिका में जहाँ पहले ब्राजील में एकतन्त्र शासन था, वह प्रणाली नहीं रही। एशिया में जापान, स्याम, फारस और कुछ छोटे राज्यों में एकतन्त्र-शासन है। अफ्रीका में मिस्र और मॉरीशस में एकतन्त्र-शासन बना हुआ है।

एकतन्त्र के गुण

मठारहवीं शताब्दी में बोसुए (Bossuet) ने एकतन्त्र का बड़ा गुणगान किया और कहा कि एकतन्त्र की सिफारिश इतिहास के अनुभव द्वारा ही नहीं हुई है, परन्तु ईश्वर ने भी इसी के लिए आदेश दिया है। उसने कहा कि एकतन्त्र सबसे प्राचीन, अति

व्यापक, सर्वश्रेष्ठ और सर्वाधिक स्वाभाविक शासन-प्रणाली है। सत्तार का शासन एकतन्त्र से हटा और एकतन्त्र ने ही उसे कायम रखा है। वह स्वाभाविक ही नहीं बरन् प्रत्यन्त गौरवमय भी है। इसके द्वारा शासन एवं शासित के हितों में साम्य सुनिश्चित होता है और यह ईश्वरीय व्यवस्था के अत्यन्त अनुकूल भी है। अठारहवीं सदी के अन्तिम भाग तक यह प्रणाली मनुष्य की बुद्धि द्वारा रचित राजनीतिक मण्डन के पूर्णरूप के सबसे निकट समझी जाती थी। इसके गुणों के सम्बन्ध में आग्ल इतिहासकार एवं दार्शनिक ह्यूम ने अठारहवीं सदी के मध्य में लिखा है कि "प्राधुनिक समय में सब प्रकार के शासनो में सुधार हो सकता है, परन्तु एकतन्त्रीय शासन ने पूर्णता की ओर सर्वाधिक प्रगति की है। जो बात पहले मण्डनियों के सम्बन्ध में कही जाती थी, वह आज सम्म्य एकतन्त्रों के सम्बन्ध में कही जा सकती है कि वह मानवों का शासन नहीं, प्रत्युत कानूनों का शासन है। उनमें एक आश्चर्यजनक सीमा तक व्यवस्था नियम तथा स्थायित्व हो सकता है। उनमें (एकतन्त्रों में) सम्पत्ति सुरक्षित है, उद्योगों को प्रोत्साहन मिलता है, जला की अभिवृद्धि होती है और राजा अपनी प्रजा में ऐसे ही रहते हैं जैसे पिता अपनी सन्तानों के मध्य। उसने यह भी कहा कि क्रान्ति की अपेक्षा, जो ह्यूम की दृष्टि में उस समय 'विशुद्ध एकतन्त्र का पूर्णतम आदर्श था', इतना जल्द जैसे स्वतन्त्र शासनो में पतन के स्रोत अधिक पाये जाते हैं। सर हेनरी मेन ने इस कथन को सत्यहीन माना। इसके उल्लंघन तुर्गो नामक विद्वान् ने एकतन्त्र के विषय में कहा कि 'वह मानव जाति के सामान्य कल्याण एवं आनन्द के लिए सबसे उपयुक्त है क्योंकि निश्चित कानून प्रचारित करने में राजा या शासक का अपना कोई हित नहीं हो सकता।'

हमारा एकतन्त्र का मूल्यांकन तुर्गो अथवा ह्यूम जैसे सेवकों के विचारों के आधार पर नहीं हो सकता। तुर्गो राजा का सेवक था और ह्यूम ने ऐसे युग में ये विचार प्रकट किए जब सत्तार भर में एकतन्त्र का एकद्वय प्रभाव था तथा उसके कोई विरोधी नहीं थे। हमें इसकी परीक्षा सुशामन के सुनिश्चित सिद्धान्तों के आधार पर ही करना चाहिए; तर्क, विवेक तथा अनुभव के आधार पर ही इसका निर्णय करना होगा। एकतन्त्र की जाँच करते समय हमें उसके उन रूपों पर विचार करना होगा जो उसने प्रतीत में ग्रहण किये या जो हो सकते हैं—मर्यादा स्वच्छाचारो एकतन्त्र, जिसमें राजा ही शासनसत्ता का एकमात्र स्रोत होता है और वही शासन करता है तथा सीमित या वैधानिक एकतन्त्र, जिसमें वह नाममात्र का सत्ताधारी होता है, विधान द्वारा मर्यादित होता है और अपने मन्त्रियों द्वारा शासन करता है, जो निश्चित पार्लियामेंट के प्रति अपनी नीतियों और धर्मों के लिए उत्तरदायी होते हैं। एकतन्त्र के प्रथम रूप के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इस शासन में अन्य शासकों की अपेक्षा अधिक शक्ति, सगठन की सरसता, दीप्तता से कार्य करने की क्षमता, मन्त्रणा का ऐश्वर्य, नीति की स्थिरता एवं समति और वैदेशिक सम्बन्धों के संचालन में प्रतिष्ठा होती है। यह भी कहा जाता है कि स्वच्छाचारो एकतन्त्र में कानूनों की बड़ी सुविधा के साथ कार्यन्वित किया जा सकता है क्योंकि राजा स्वतन्त्र रीति से अपने कर्मचारी-धर्म का चुनाव करता है और वह उन्हें उनके कार्यों के लिए एक प्रजातन्त्र के अधिकारियों से अधिक उत्तरदायी ठहरा सकता है, क्योंकि प्रजातन्त्र में वे एक नियत अवधि के लिए नियुक्त किये जाते हैं और उन्हें उनके पूर्व पद-व्युक्त नहीं किया जा सकता। अन्त में, यह भी कहा जाता है कि एकतन्त्र शासन सामाजिक न्याय (Social Justice) के लिए अधिक सहायक है क्योंकि राजा, निर्वाचन पर निर्भर न होने के कारण और स्वयं

दलों एवं वर्गों के दलदल से प्रलग रहने के कारण अपनी प्रजा के साथ अधिक सहानु-  
 मुति रख सकता है और पक्षपातरहित होकर शासन कर सकता है। इसी ने भी, जो  
 अपने समय का क्रान्तिकारी प्रजातन्त्रवादी था, कहा है कि स्वेच्छाचारी एकतन्त्र में अनेक  
 गुण हैं। उसने कहा कि 'जहाँ एकतन्त्र शासन प्रतिष्ठित है, वहाँ प्रजा की आकांक्षा  
 और राजा की इच्छा, राज्य की लोक-शक्ति और शासन की वैयक्तिक शक्ति, सब एक  
 ही प्रेरक शक्ति के अनुसार आचरण करती है। यन्त्र के सभी पुर्जे एक ही व्यक्ति के  
 हाथ में होते हैं और सभी एक ही लक्ष्य की ओर देखते हैं। उसमें ऐसी कोई विरोधी  
 श्रियाएँ नहीं होती जो एक दूसरी का विरोध करे और किसी दूसरे ऐसे विधान की  
 रूपना नहीं की जा सकती, जिसके अन्तर्गत अल्प प्रयास में अधिक कार्य सम्पन्न हो।' <sup>1</sup>  
 इसी ने एक चतुर राजा को, जो स्थान पर घबल रहते हुए भी राज्य का शासन  
 कुशलता से करता है, तुलना एक जलयान के डन्जीनियर से की है, जो तट पर शान्ति  
 से बैठे हुए बिना कठिनाई के जहाज को चलाता है।

सम्पत्ता के प्रारम्भिक कास में जबकि उच्च राजनीतिक चेतना का विकास  
 नहीं हुआ था, एकतन्त्र उस समय की जनता के लिए उपयुक्त था जिसमें शासन-प्रबन्ध  
 में भाग लेने की योग्यता का अभाव था। असम्पन्न जनता की बर्बरता से विमुक्त करने  
 और उसमें आज्ञा-पालन एवं अनुशासन की भावना का उदय करने के लिए एकतन्त्र  
 से बढकर और कोई प्रणाली नहीं हो सकती। जॉन स्टुअर्ट मिल ने ठीक ही कहा है  
 कि 'बर्बर लोगों का शासन करने के लिए स्वेच्छाचारी शासन एक उचित शासन-  
 प्रणाली है; परन्तु तब यह है कि उसका लक्ष्य बर्बर जातियों का सुधार करना हो  
 और उसके साधन भी ऐसे हों जो उस लक्ष्य की पूर्ति कर सकें।' <sup>2</sup> उसने लिखा है कि  
 'नागरिक स्वतन्त्रता का सिद्धान्त किसी भी परिस्थिति में उस समय तक लागू नहीं हो  
 सकता जबकि अनुपम इस योग्य नहीं बन जाय कि स्वतन्त्रता और समानता के साथ  
 विचार-विनिमय करके अपनी उन्नति कर सकें। उस समय तक उनके लिए इसके सिवा  
 और क्या अच्छी बात हो सकती है, वे अकबर या शार्ल्स की आज्ञा का पालन करें  
 यदि उन्हें ऐसा कोई शासक मिल सके।' मध्य युग तथा आधुनिक युग के पूर्वकाल में  
 स्वेच्छाचारी एकतन्त्र या अमीमित एकतन्त्र ने राष्ट्रीकरण और एकीकरण के कार्य से  
 अपने अस्तित्व के औचित्य को सिद्ध किया है। लॉर्ड बाइस ने कहा है कि 'सत्रहवीं तथा  
 अठारहवीं शताब्दियों में योरोपीय देशों में ऐसे अनेक सुधार हुए जो एकतन्त्र से कम  
 किसी शक्ति द्वारा नहीं किये जा सकते थे।' <sup>3</sup>

**अमीमित एकतन्त्र के दोष**

एकतन्त्र के अनेक गुण, जिनका विद्वानों ने वर्णन किया है, अनुभव की कसौटी  
 पर ठीक नहीं उतरते। अन्तिम विश्लेषण में, एकतन्त्र ऐसा शासन है जिसका संचालन  
 एक व्यक्ति शासितों के लिए उचितानुचित था अपनी बुद्धि से निर्णय करके करता है  
 और इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण मिलते हैं जिनसे यह स्पष्ट है कि ऐसे शासकों  
 का संचालन राजा के निजी हितों की दृष्टि से ही हुआ है, जनता के हितों की दृष्टि से  
 कम। जॉन स्टुअर्ट मिल ने कहा है कि 'यह साधारणतया कहा जाता रहा है कि यदि  
 अच्छा निरंकुश शासक मिल सके, तो एकतन्त्र सर्वोत्कृष्ट शासन है।' परन्तु आगे  
 चलकर उसने कहा कि यह 'स्पष्ट शासन के सम्बन्ध में अत्यन्त अनिष्टकारी धारणा

१. John Stuart Mill, "On Liberty", p. 23.

२. Bryce : Modern Democracies, Vol. II, p. 536.

है ।' यदि तर्क के लिए यह मान भी लिया जाय कि एक ही व्यक्ति में निहित सर्वोच्च सत्ता का कभी दुरुपयोग नहीं होगा वरन् इसके विपरीत वह सम्पूर्ण और बुद्धिमत्ता-पूर्वक शासन-प्रबन्ध करेगा, यदि यह भी मान लिया जाय कि श्रेष्ठ कानून बनाने जायेंगे और उनका उदाहरता के साथ प्रयोग किया जायगा, समस्त प्रजा के साथ समान न्याय किया जायगा और राज्य-कोष का उचित रीति से उपयोग किया जायगा । मर्त्य में यदि यह मान भी लिया जाय कि निरंकुश शासन सर्वाधिक बुद्धिमान और परोपकारी होगा तो भी अनेक ऐसी बातें हैं जिनके कारण एकतन्त्र शासन मान्य-प्रणाली नहीं माना जा सकता । शासन-प्रबन्ध की कुशलता श्रेष्ठ शासन की बरत एक कसौटी है । जो शासन जनता के प्रेम एवं आदर-भाव पर आधारित नहीं, जो शासन जनता में सावजनिक मामलों के सम्बन्ध में विलम्बशील उपपन्न नहीं कर सकता और जो सक्षम, बुद्धिमत्तापूर्ण और जागरूक नागरिकता का आविर्भाव नहीं कर सकता, वह शासन नहीं कहा जा सकता और निश्चय रूप से जिस शासन में जनता की किसी रूप से भाग लेने का अधिकार नहीं, वह ऐसे नागरिकों को पैदा नहीं कर सकता ।'

यदि एकतन्त्र के समस्त गुणों को, जो बतलाये गये हैं, मान भी लिया जाय, तो भी इस प्रणाली की बहुत कुछ बातें संशय या आकस्मिकता पर ही निर्भर रहती हैं । जहाँ राजा वशानुगत उत्तराधिकार के आधार पर सत्ता प्राप्त करता है, वहाँ हमकी क्या जमानत है कि एक परोपकारी और सर्वश्रेष्ठ राजा का उत्तराधिकारी भी वैसा ही होगा । इसके विपरीत, सम्भावना यही है कि ऐसे परोपकारी राजा का उत्तराधिकारी कोई दुर्बल, क्षतिहीन या पूर्व व्यक्ति होगा, जिसे सभी व्यक्तियों के भाग्य-निर्णय का अधिकार होगा । इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण मिलते हैं जिनसे प्रकट होता है कि इस नियम के अनुसार अपरिपक्व बुद्धि के प्रयोग एवं निर्बल शासकों ने उत्तराधिकार प्राप्त किया है । उदाहरणार्थ, फ्रांस में १०० वर्षों से भी अधिक समय तक ऐसे राजाओं के राज्य रहे, जिन्होंने राज्यारोहण के समय २५ वर्ष की आयु भी प्राप्त नहीं की थी और १०० वर्ष तक तो ऐसे राजाओं का शासन रहा जिन्होंने २१ वर्ष की आयु भी प्राप्त नहीं की थी ।'

१. गुडमाउ ने अपनी, Comparative Administrative Law नामक पुस्तक में लिखा है—“समस्त शासन-व्यवस्थाओं का एक मुख्य प्रश्न यह होना चाहिए कि जनता में प्रोत्तम राजनीतिक शक्ति, देशभक्तिपूर्ण राजभक्ति और सामाजिक एकता का आविर्भाव किया जाय ।”

२. रानी विक्टोरिया के राज्यारोहण के समय की स्थिति के सम्बन्ध में निर्देश करते हुए उनकी जीवनी का लेखक ‘सी’ लिखता है—

“सन् १८०० में रानी विक्टोरिया के राज्यारोहण (सन् १८३७) तक इंग्लैण्ड में तीन राजाओं ने राज किया । उनमें से पहला अल्पमति या मूढ़ था, दूसरा दुराचारी और तीसरा जिह्मक की श्रेणी में था ।”

जेफरसन ने यह मत प्रकट किया है—

“राज-परिवारों में जोम पीढ़ियों में एक भी ऐसा राजा नहीं जन्मा जो सामान्य बुद्धि के व्यक्तियों से अधिक बुद्धिमान हुआ हो ।”

धर्मरिखा के प्रसिद्ध जीव-विज्ञानवेत्ता डॉ० एफ० ए० बुड्स ने योरोपीय राजाओं का बुद्धि तथा सदाचार की दृष्टि से अध्ययन किया है । उसने दो

बुद्धिमान, सुयोग्य, परोपकारी और उद्योगी राजाओं की कमी नहीं रही, विशेषतः उत्तरोत्तरी सदी में, परन्तु ऐसे राजाओं की संख्या बहुत कम है जिन्होंने कुलीन वर्गों के विरुद्ध जनसाधारण के हितों की रक्षा की हो। इस सम्बन्ध में लॉर्ड साइस ने कहा है कि 'इतिहास, यद्यपि यह कुछ राजाओं की मानवता की प्रगति में सेवाएँ करने का श्रेय देता है, हमें यह स्पष्टरूप से बतलाता है कि पन्द्रहवीं सदी के अन्त में, जबकि यथानुगत उत्तराधिकार का नियम प्रतिष्ठित हो चुका था, ऐसे सुयोग्य राजा बहुत कम हुए हैं जिन्होंने गणनाई के साथ अपनी जनता के कल्याण के लिए प्रयत्न किया हो।' उदाहरणार्थ, स्पेन में फार्स पंचम के राजस्थान के बाद सोन दाता-विद्रोहों तक कोई ऐसा राजा नहीं हुआ जिसका स्पेन की प्रजा माभार मानती और म हंगरी, पोलैण्ड या नेपल्स में ही ऐसा कोई राजा हुआ।

### सीमित एकतन्त्र के गुण

सीमित एकतन्त्र शासन यह है जिसका राजा नाममात्र का सत्ताधिकारी होता है और वास्तविक राजसत्ता का प्रयोग उसके नाम पर मन्त्रियों द्वारा किया जाता है जो धारासभा के बहुमत का प्रतिनिधित्व करते हैं और जो उसके प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी होते हैं। अन्तिम विस्फेपण में, ऐसे सीमित एकतन्त्र (Limited Monarchy) के गुण-दोष मुख्यकर यही हैं जो उस राज्य-शासन में होते हैं, जिसका प्रमुख नाममात्र का होता है और जो निर्वाचन द्वारा नहीं, बरन् यथानुगत उत्तराधिकार द्वारा अपना पद प्राप्त करता है। यह अन्तिम लक्षण ही ऐसा है जिससे एकतन्त्र की गलतफहमी में भ्रमता प्रकट होती है। जहाँ तक वास्तविक सत्ता के क्षेत्र और शासन की प्रक्रियाओं से सम्बन्ध है, एकतन्त्र प्रजातन्त्र ही सकता है और गलतफहमी भी। यह बात ब्रिटेन तथा बेल्जियम आदि देशों के सम्बन्ध में सत्य है जो एकतन्त्र बने जाते हैं। फ्रैंच ब्रिटेन में, राजा एक नाममात्र का राज्य-प्रमुख है। यह ऐसा ही है, जैसे किसी भवन का सिंहर ही। यह राज्य करता है परन्तु शासन नहीं। उसे परामर्श एवं प्रोत्साहन देने तथा चेतावनी देने का अधिकार है और किसी गरिजनाली राजा द्वारा इन सत्ताओं का प्रयोग सफलता के साथ किया जा सकता है। परन्तु परामर्श और चेतावनी देने के पक्षान् अन्तिम निर्णय तो मन्त्रियों के हाथों में ही रहता है और उन्हें यह निश्चय करने का अधिकार है कि राजा के परामर्श को माना जाय या नहीं। उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड की रानी विक्टोरिया की शासन-नीति और विशेषतः वैदेशिक नीति पर बड़ा प्रभाव था। परन्तु इसका कारण उसके दीर्घकालीन अनुभव, उसकी यथोद्बुद्धता तथा उसके विमल चरित्र के प्रति आदरभाव ही था। परन्तु उसका प्रभाव उतना अधिक नहीं था जितना कि उसने इस दिशा में प्रयत्न किया था। यही बात

पुस्तकें Heredity in Royalty (1906) और The Influence of Monarchy (1913) लिखी है। यह इस परिणाम पर पहुँचा है कि राजकीय परिवारों ने जनसाधारण में अधिक सरस में प्रतिभाशाली व्यक्तियों का जन्म दिया है। योग्यता में योरोप के राजा सामान्य योरोपियनों से अधिक क्षमता रखते हैं।

फ्रांस के २७ राजाओं में १२ व्यक्तिपारी, ७ सदिग्य और ८ सदाचारी थे। इनमें ८ निर्दयी थे। २३ फ्रांस राजाओं में ८ व्यक्तिपारी, ४ सदिग्य और ११ सदाचारी थे। उनमें ६ निर्दयी थे।

इंग्लैण्ड के अन्य शासकों तथा दूसरे देशों के सम्बन्ध में कही जा सकती है, जहाँ विशुद्ध ढंग का उत्तरदायी परिषद्-शासन प्रतिष्ठित है। पूर्व समय में जनता में रहस्यमय तथा अर्द्ध-देवी राजा के प्रति अर्द्धा और सम्मान की भावना राज्य-भक्ति का एक सुदृढ़ घन्घन थी। बेजहॉट ने सन् १८७२ में प्रकाशित 'आंग्ल विधान' (English Constitution) नामक पुस्तक में आंग्ल राजाओं का 'मूल्यांकन करते समय इसे एक महत्वपूर्ण तत्त्व माना है। प्राचीन रूप में भी जार के प्रति जनता में जो अपार अन्ध-अर्द्धा थी, उससे भी यही परिणाम निकला। परन्तु ग्रेट ब्रिटेन तथा अन्य एकतन्त्रीय देशों में जनता में राजनीतिक विवेक के अधिक विकसित हो जाने के फलस्वरूप जनता में राजा के प्रति अब वैसी अर्द्धा नहीं रही और इस प्रकार राजभक्ति प्रेरक-शक्ति के रूप में एकतन्त्र का मूल्य अधिकान्त में नष्ट हो चुका है। परन्तु इस पर भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि दूसरी दृष्टियों से इससे लाभ है। सॉवैल ने बताया है कि इंग्लैण्ड में बिना माममात्र के प्रभु के, जो दसवन्दी से ऊपर है, मामद-प्रणाली की कल्पना ही नहीं हो सकती। उसने लिखा है कि यदि इंग्लैण्ड का राजा राज्य-भोत की मूल प्रेरक-शक्ति नहीं है तो वह एक मस्तूल है जिस पर पाय लगा हुआ है। इस प्रकार वह उपयोगी ही नहीं, बल्कि राज्य-भोत का एक आवश्यक अंग भी है। यह सबका सत्य है कि निर्वाचित राज्य-प्रमुख, जैसा फ्रान्स में है, इस उद्देश्य की पूर्ति कर सकता है। इंग्लैण्ड में, जहाँ एकतन्त्र अधिक लोकप्रिय है, वहाँ ऐसा विश्वास किया जाता है कि सुधवस्थित उत्तराधिकार के नियम के अनुसार नियुक्त प्रमुख के होने में जनता द्वारा निर्वाचित प्रमुख के होने की अपेक्षा अधिक लाभ है। इसके अतिरिक्त जनता की वंशानुगत प्रमुख में उस प्रमुख की अपेक्षा अधिक अर्द्धा होगी जो दल-भयर्ष फल-स्वरूप जनता द्वारा चुना जायगा। ग्रेट ब्रिटेन तथा ब्रिटिश उपनिवेशों में यह बात सर्वमान्य है कि एकतन्त्रीय शासन-प्रणाली से एक लाभ यह है कि उसके कारण साम्राज्य के सुदूर स्थित उपनिवेश तथा अन्य प्रदेश प्राप्त में मिले हुए हैं। इस बात को मजदूर-दल ने भी स्वीकार किया है।<sup>१</sup>

## (२) कुलीनतन्त्रीय शासन

कुलीनतन्त्रीय शासन के भेद

कुलीनतन्त्रीय शासन (Aristocratic Government) के गुण-दोषों का विवेचन करने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि पहले उसके विविध रूपों पर विचार कर लिया जाय। जैसा पूर्व अध्याय में उल्लेख किया जा चुका है। कुलीनतन्त्र के अनेक रूप हैं—जन्म-परक या पारिवारिक कुलीनतन्त्र, धनिकों का कुलीनतन्त्र, शिक्षितों एवं सुसंस्कृत पुरुषों का कुलीनतन्त्र, मेनिकों तथा पुजारियों का कुलीनतन्त्र, प्राकृतिक

१. जे० एच० टॉमस ने अपनी पुस्तक, "When Labour Rules" (1920) में पृष्ठ ४५-४७ पर लिखा है—

“विचारशील लोगों में इस विषय में कोई सन्देह नहीं हो सकता कि एक-तन्त्र ने ब्रिटिश साम्राज्य को बनाये रखने में अधिक कार्य किया है। मजदूर-दल एक वंशानुगत राजा के अस्तित्व की बुद्धिमत्ता को मानता है।”

सिडनिक ने अपनी "Elements of Politics" में, डॉ० पेले ने अपनी "Political and Moral Philosophy" में और जर्मेन लेखक ट्रीट्स्ने ने "Politics" में वंशानुगत एकतन्त्र का बड़ी प्रशंसा से समर्थन किया है।

तथा कृत्रिम कुलीनतन्त्र आदि । प्रत्यक्षतः प्रत्येक रूप में गुण-दोष समान नहीं है । कुलीनतन्त्र के वर्गीकरण की रीतियाँ एवं आधार चाहे जो हों किन्तु सामान्य सिद्धान्त यह है कि कुलीनतन्त्र जनता के अल्प भाग का शासन होता है । यदि इस शब्द का व्युत्पत्ति के अनुसार जो अर्थ है, वही वास्तव में इसका अर्थ हो तो यह निश्चित रूप से संसार में सर्वश्रेष्ठ शासन-प्रणाली होती । यदि कुलीनतन्त्र की व्याख्या सर्वश्रेष्ठों द्वारा शासन मान लिया जाय तो यह एकमात्र सर्वोत्तम प्रणाली होगी जिसका बौद्धिक एवं नैतिक सिद्धान्तों द्वारा समर्थन किया जा सकता है । सर जेम्स स्टीफन ने कहा है कि दुर्दिमान और श्रेष्ठ व्यक्तियों को ही सब देशों में शासन करना चाहिए । परन्तु सोने का कथन है कि यदि 'श्रेष्ठ' (good) केवल एक प्रच्छा मान्य होने वाला शब्द है, जिसका अर्थ है—वह गुण जो सम्पत्तिशाली या कुलीन जनों में ही मिलता है तो कुलीनतन्त्र धनिकतन्त्र का ही, जो कुलीनतन्त्र का ही भ्रष्ट रूप है, एक दूसरा प्रिय नाम ही है । किसी समय कुलीनतन्त्र अत्यन्त आदरणीय शासन या और संसार भर में व्यापक था, परन्तु प्राधुनिक समय में इस शब्द की सख्खा प्रपकीतिकर नहीं तो नीरस प्रचलित हो गयी है । परन्तु जैसे प्राचीन लेखकों ने कुलीनतन्त्र और धनिकतन्त्र में स्पष्ट भेद माना था । पहला शासन सर्वश्रेष्ठों का शासन और दूसरा, धनिकों द्वारा अपने स्वार्थ-साधन के लिए शासन था । परन्तु आज यह भेद नहीं रहा और लोग कुलीनतन्त्र को धनिकतन्त्र ही समझते हैं ।

### कुलीनतन्त्र के गुण

कुलीनतन्त्र की विशिष्टताओं में से एक मुख्य विशेषता यह है कि वह परिमाण की प्रपेक्षा गुण, संख्या की प्रपेक्षा चरित्र पर अधिक जोर देता है । उसकी एक मान्यता यह है कि कुछ व्यक्ति अन्य व्यक्तियों की प्रपेक्षा राजकाज के लिए अधिक योग्य होते हैं ; वह अनुभव एवं शिक्षण को विशेष राजनीतिक सद्गुण मानता है और विशिष्ट प्रतिभाशाली पुरुषों को विशेष रूप से सम्मानित करता है और उन्हें लोक-सेवा का मार्ग प्रहण करने के लिए प्रोत्साहन भी देता है । यह प्रधानतः स्थितिपालक शासन ही होता है । इसमें अधिकार के लिए आदर होता है, विशेषकर यदि वह दीर्घ काल से प्रतिष्ठित हो और इसमें प्राचीन प्रथाओं एवं परम्पराओं के लिए विशेष मान होता है । उसका मूल प्रतीति में होता है और उनका सुधार में विश्वास नहीं होता, विशेषकर उस देश में जहाँ उसके द्वारा सुप्रतिष्ठित सत्ताओं का विनाश होता है । जहाँ उसका एकतन्त्र और प्रजातन्त्र से सम्बन्ध होता है, वहाँ वह संघर्ष एवं नियन्त्रण स्थापित करने वाले तत्व की भाँति काम करता है । वह प्रजातन्त्र के उत्तेजित भावों एवं विकारों का नियन्त्रण करता है और एकतन्त्र की स्वेच्छाचारी प्रवृत्तियों पर प्रतिबन्ध लगाता है । इस अर्थ में, जैसा लॉर्ड ब्राउथम ने कहा है, यह शासन-प्रणाली का आवश्यक तत्व है क्योंकि स्वेच्छाचारी शासक से और अनुत्तरदायी समूह के असमर्थनीय अत्याचार से नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा पाने का इसके प्रतिरिक्त कोई उपाय नहीं है ।<sup>१</sup> मतिस्क्व ने कहा है कि सदाचार पर आधारित संघर्ष ही कुलीनतन्त्र

१. Lord Brougham, Works, Vol. XI, p. 20. कुलीनतन्त्र नागरिक स्वतन्त्रता का विरोधी नहीं है । महानवि मिस्टन ने लिखा है—

"If not equal all, yet free

Equally free ; for orders and degrees

jar not with liberty, but well consist."

—Paradise Lost, Bk. V, 791-793,



की धारणा है। इसमें एक ऐसी अन्तर्जाति शक्ति है जो प्रजातन्त्र में नहीं होती। नेपोलियन ने कहा था कि कुलीनतन्त्र एकात्म्य का आधारस्तम्भ है; वह उसका उत्तीतक दण्ड है, उसके बिना राज्य प्राकाश में गुब्बारे भयवा पतवार के रिन नाव जैसा है। कुलीनतन्त्र अपने विशेषाधिकारों के प्रति सदा सतर्क और अपनी सुरक्षा के लिए मदैव भयभीत रहता है, यतः यह अपनी सत्ता का असोमित भयवा विवेचन प्रयोग नहीं कर सकता। अन' वह प्रदूरदर्शी राजनीतिक परीक्षण करना नहीं चाहता। यह बड़ी सतर्कता के साथ अपना पैर उठाना है। यदि शासन में वरण मिडान्त योग्यता ही हो तो कुलीनतन्त्रीय शासन के विकृत कुछ भी नहीं कहा जा सकता। यदि शासन के गुरु की दृष्टि से देखा जाय और जो लोग उसे भाग लेने में व्यक्ति हैं, उन पर होने वाले प्रभाव का विचार न किया जाय तो कुछ योग्य व्यक्तियों द्वारा शासन में बहुत क्षमता और शक्ति होती है जो अधिशित और घटीक्षित जनता द्वारा शासन में नहीं होती। डॉन स्टुअर्ट मिल ने लिखा है कि 'इतिहास में जो शासन योग्यताएं प्राप्त हुई हैं वे सामान्यतया कुलीनतन्त्र की हैं।' वास्तु में विश्व को लक्ष्मी के लिए समृद्ध रहे हैं, वे सामान्यतया कुलीनतन्त्र की हैं; वे ऐसे व्यक्तियों द्वारा निर्मापवाद के सांख्यिक कार्यों के कुलीनतन्त्र की हैं; वे ऐसे व्यक्तियों द्वारा सम्पादित थे जिन्होंने सांख्यिक कार्यों को ही अपना मुख्य व्यवसाय और अपने जीवन का प्रमुख कार्य बना लिया था ।'

१

कृत्नीनतन्त्र के दोष

कुलीनतन्त्र के दोष  
 व्यावहारिक दृष्टि में कुलीनतन्त्र-शासन की कमजोरी यह है कि पुत्रा-  
 योग्य पुत्रों का उपयुक्त मिथ्यान्त होके निवानना कटित है जिससे राजनीतिक दृष्टि से  
 है जिसमें वे लोग अशोध्य पुरुषों से असंग किये जा सकें और ऐसी व्यवस्था करना भी कठि-  
 नात में सभी सहमत हीय रूपनो दातियों का उपयोग धपने ही हितों में न कर सकें।  
 सक्ता, क्योंकि राजनीतिज्ञ कि कुछ परिवारों में से ही व्यक्तियों का पुत्रा नहीं किया  
 बिगमन में नहीं मिलते। किन्तु योग्यता और मर्यादा ऐसे गुण हैं जो व्यक्तियों को

कुसीनतम्ब के आधुनिक संस्कृत,

पूर्व काल में ऐसे प्र  
मिडान्त के आधार पर सगन  
हेनरी मेन ने यह मत प्रकट  
प्राप्त करने । प्रबन्ध हमें व  
मिलते हैं जिसने जनता द्वारा  
प्रारम्भिक सीसे ने व  
राजनीतिज्ञ के गृह में पालन  
सकता है कि उसने कुछ तो न  
आनकारी प्राप्त की होगी ।  
सम्भावना है कि उमने प्रति  
कि उमने छोटे पिंट की लोगों से इस कि दूसरो को प्राप्त नहीं हो सकते। इसकी भी सम्भव  
पाया हो ।' राज्य की बनने का ज्ञान प्रजित किया होगा और इसकी पूर्ण सम्भावना है

मर्थक  
Aristo ने सम्माननीय विद्वान् लेखक हुए हैं, जिन्होंने द  
त आवश्यक् बुलीनतन्त्रो का समर्थन किया है । उदाहरणार्थ, व  
ध्याय में किया था कि राज्य की सेवा के लिए सुयोग्य व्यक्तियों को  
परिवारिकानुगत उत्तराधिकार के सिद्धान्त के अन्तर्गत अपने ही  
तन्त्र, संनि निर्वाचित प्रणाली के अन्तर्गत ।  
हा है कि 'जो पुरुष एक राजनीतिज्ञ का पुत्र है जिन्हा  
पुस्तक-पोषण हुआ है, उसके सम्बन्ध में यह अनुमान किया जा  
'रोसा होगा, सार्वजनिक समस्याओं के सम्बन्ध में कुछ हो  
— जो दूसरो को प्राप्त नहीं हो सकते। इसकी भी सम्भव  
माज्य की बनने का ज्ञान प्रजित किया होगा और इसकी पूर्ण सम्भावना है

लेखी ने मागल राजा के क्षमति, बहुत कुछ प्रोजेक्ट किया है। तब तक  
 घालोचना करते हुए अपनी 'F'  
 इसी प्रकार के राजनीति Moral I कुलीनतन्त्र के समय में बैजामिन फ्रैंकलिन को इस विचार  
 एक परिवार का सब जानुगत एक ही 'जब बंधनपरम्परागत गणित-प्रणालिक नहीं होते, वह  
 तब कैसे हो सकते हैं; यह धारा करना मूलतः होना है'  
 ३ ज्येष्ठ पुत्र सदा ही अत्यन्त प्रभावशाली या प्रतिभा सम्पन्न

होगा'। यह भी कहा है कि 'यह माना करना भ्रूवंत नही है कि पाँच सौ से अधिक परिवार जो अधिक काल से सार्वजनिक क्षेत्र में कार्य कर रहे हैं, जो परम्परा और महत्वाकांक्षामो से स्फूर्ति प्राप्त कर रहे हैं और जो ऐसी परिस्थितियों में रहते हैं जो राजनीतिक प्रतिभा के विकास के लिए सर्वथा अनुकूल हैं, अधिक संख्या में शासन करने की योग्यता वाले व्यक्तियों को जन्म दें। सफल राजनीतिक जीवन के लिए जो गुण अपेक्षित हैं, वे कविता या दर्शनशास्त्र के अध्ययन के लिए अपेक्षित प्रसाधारण कोटि के गुणों की भांति नहीं हैं। वे अधिकांश में निर्लक्ष्य, उद्योग, चातुर्य, मानव तथा सार्वजनिक समस्याओं की जानकारी आदि गुण हैं, जो ऐसे पुरुषों द्वारा उच्च मात्रा में प्रजित किये जा सकते हैं, जो प्रसाधारण रूप से प्रतिभासम्पन्न नहीं हैं। मेरे विचार से बहुत कम व्यक्ति इस बात से सहमत होंगे कि 'ग्राम्य कुलीनतन्त्रीय जीवन शासन के लिए अत्यन्त उच्च कोटि की योग्यता को जन्म देता है।' ऐसे कुलीनतन्त्र के मूल्य के सम्बन्ध में लेकी का मत है कि 'यह कम महत्व की बात नहीं है कि राष्ट्र में एक ऐसा वर्ग है, जिसका देश की समृद्धि में बड़ा हित है, जिसका राजनीति से प्रत्यक्ष एक बड़ा स्थान है और जो राजनीतिक जीवन की परम्परा और उसके सातत्य का प्रतिनिधित्व करता है और जिससे ऐसी भाषा की जा सकती है कि उसमें चाहे कोई भी श्रवणगुण हो, परन्तु वह सम्बन्ध और सम्मान के साथ सामन्य-कार्य कर सकता है। कूटनीतिक क्षेत्र में तथा उन महान् प्रशासन-सम्बन्धी पदों पर, जो एक विस्तृत साम्राज्य में इतने अधिक हैं, उच्च श्रेणी और उनसे सम्बद्ध शिष्टाचार अत्यन्त मूल्यवान् हैं और प्रशासन के साथ व्यवहार करने में भी उनका बड़ा काम नहीं मान्य होता।'

### चुनाव के सिद्धान्त

चुनाव के सिद्धान्त के रूप में जर्म के पक्ष में सब कुछ कहने के उपरान्त यह सत्य आज भी सत्य है, जैसा प्रो० सीते ने स्वीकार किया है कि 'इससे सच्चे तथा मिथ्या दोनों प्रकार के कुलीनतन्त्रों का जन्म होता है और जन्म द्वारा जहाँ श्रेष्ठ संस्कार प्राप्त होते हैं, वहाँ दूषित संस्कार भी प्राप्त होते हैं।

सम्पत्ति भी, विशेषकर जबकि वह उत्तराधिकार में मिली हो, राजनीतिक योग्यता की समान रूप से असन्तोषप्रद कसौटी है और यही बात अन्य कसौटियों के सम्बन्ध में भी सत्य है जिनका आधार स्वाभाविक योग्यता एवं गुण नहीं हैं। यदि कोई पर्याप्त एवं सच्ची कसौटी नहीं मिलती तो इससे कुलीनतन्त्र के विरुद्ध कोई बात सिद्ध नहीं होती। इस प्रश्न का कि ऐसी कोई कसौटी है जिससे शासन-कार्य में मनुष्य की योग्यता की परीक्षा हो सके, यह कहने से उत्तर पूरा नहीं होगा कि सम्पत्ति या जन्म इनकी कसौटी नहीं हैं। कुलीनतन्त्र का इसमें कोई दोष नहीं। हमारे सामने बाधा तो यही है कि चुनाव की हमारे पास कोई सन्तोषप्रद कसौटी नहीं है।

रूसों और जेफरसन ने, जो दोनों ही अपने-अपने देशों में प्रजातन्त्र के समर्थक हुए हैं, स्वाभाविक कुलीनतन्त्र और कृत्रिम कुलीनतन्त्र के भेद माने हैं। रूसों ने निर्वाचित कुलीनतन्त्र को सबसे श्रेष्ठ माना है क्योंकि इसमें सत्यता, ज्ञान, अनुभव और गुणात्मन की अन्य सभी प्रत्याभूतियाँ (गारण्टियाँ) विद्यमान हैं। हमने कहा कि यदि इसकी कोई प्रत्याभूति है कि शासन प्रजा के हित में किया जायगा, अपने स्वार्थ के लिए नहीं, तो सर्वश्रेष्ठ और सर्वाधिक स्वाभाविक व्यवस्था वह है जिसमें सबसे बुद्धिमान व्यक्ति शासन करते हैं। जेफरसन भी रूसों से इस बात में सहमत था कि

सम्पत्ति और जन्म पर आधारित कुलीनतन्त्र "अनुपयोगी ही नहीं, वरन् कुटिल और सकटपूर्ण है।" परन्तु वह उन कुलीनतन्त्रों का समर्थन करता था जो 'गुण और प्रतिभा' पर आधारित थे। लोक-प्रचलित विश्वास कि विपरीत जेकरसन का कुलीन-तन्त्रीय शासन में विश्वास था, परन्तु उस दशा में जबकि वह गुण तथा प्रतिभा के आधार पर स्थिर हो। उसने कहा कि गुण एवं प्रतिभा पर आधारित एक कुलीनतन्त्र होता है जिसका समस्त समाजो और समस्त राजनीतिक संस्थाओं पर शासन अनिवार्य है और सर्वोत्तम शासन वह है जिसमें इस प्रकार के योग्य व्यक्तियों का चुनाव हो सके और वे शासन-कार्य में भाग ले सकें। कृत्रिम कुलीनतन्त्रों में जनता सदा घृणा करती रही है क्योंकि वे इस सिद्धान्त पर स्थिर हैं कि कुछ व्यक्ति शासन करने के लिए उत्तम हुए हैं और कुछ शासित होने के लिए भयंकर धनी निर्धन से अधिक योग्य हैं, केवल इसलिए कि उनके पास धन है। सभी कुलीनतन्त्र, चाहे वे स्वाभाविक हों या कृत्रिम, मंकीएँ एवं वर्जनशील बन जाते हैं, वे घटकारी तथा अत्यन्त दबिमानूरी बन जाते हैं और कभी-कभी स्वस्थ प्रगति के मार्ग में बाधक सिद्ध होते हैं।

इतिहास में हम यह निष्कर्ष निकालते हैं, जैसा बुल्जे ने कहा है कि "यदि कुलीनों के हाथ में ही सारे शासन-मत्ता हो या वे राज्य में सर्वाधिक शक्तिशाली हों तो कुलीनतन्त्र अधिक काल तक जीवित नहीं रह सकता।"

सभी शासन प्राथमिक रूप में कुलीनतन्त्रीय है

जन्म तथा सम्पत्ति के भेदों पर प्रतिष्ठित एक अल्प वर्ग के शासन के रूप में कुलीनतन्त्र सम्य मसार से विलीन हो चुका है, यद्यपि उसके कुछ अवशेष उन राज्यों में आज भी विद्यमान हैं, जिनमें वंशानुगत शासक हैं, जिनकी धारासभाओं के एक सदन में वंशानुगत अथवा मनोनीत सदस्य होते हैं अथवा जहाँ मताधिकार शिक्षा, सम्पत्ति आदि के आधार पर मर्यादित है।

फिर भी कुलीनतन्त्र किसी न किसी रूप में एक ऐसा सिद्धान्त है जिसे समस्त राज्यों ने स्वीकार किया है और जिसे एक सीमा तक कार्यान्वित किया है। प्राचीन राज्यों में, प्रजातन्त्र तथा कुलीनतन्त्रों, दोनों में जनता की बड़े वर्ग शासन कार्य में भाग लेने से वंचित थे। मजदूर वर्ग को तो सर्वत्र हाथ ही में मताधिकार मिला है। इंग्लैण्ड में अठारहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में निम्नतम वर्ग तथा मध्यम वर्ग की एक बड़ी समस्या देश में शासन-कार्य में भाग लेने से वंचित था। अमेरिका में भी स्वाधीनता-प्राप्ति के बाद भी बहुत दिनों तक बहुत कुछ यही दशा थी। आधुनिक प्रजातन्त्र मजदूर वर्गों को शासन में भाग लेने से वंचित नहीं रखते, परन्तु सभी प्रजातन्त्र योग्यता के मानदण्ड लागू करते हैं, चाहे वे उनका प्रयोग अप्रत्यक्ष रूप से या बिना जाने हो करें। लॉर्ड ब्राइस ने कहा है कि सब सरकारें एक धर्म में कुलीनतन्त्र ही हैं। उन्होंने बतलाया है कि कोई भी पर्यवेक्षक इस तथ्य से प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता कि मसार का शासन अत्यन्त अल्प व्यक्तियों द्वारा होता है। उसने कहा कि 'समस्त परिषदों और समुदायों में तथा मनुष्यों की संगठित संस्थाओं में, एक आमोदघृह से लेकर एक राष्ट्र तक, आदेश देने तथा निर्णय करने के अधिकार थोड़े से व्यक्तियों के हाथ में होते हैं और संस्था जितनी बड़ी होती है, उसमें ऐसे व्यक्ति मानु-पातिक दृष्टि से उतने ही थोड़े होते हैं और जहाँ जनसंख्या बहुत ही विशाल है, जैसे राज्य में, वहाँ तो ऐसे व्यक्तियों की संख्या नगण्य सी होती है। यह बात शासन के समस्त रूपों के सम्बन्ध में सत्य है यद्यपि उनमें मात्रा का भेद अवश्य रहता है।' उसने इस कथन की पुष्टि में भारत-सरकार का उदाहरण दिया है, जहाँ शासन एक शान-गर्मा-

मुक्त, निष्पक्ष एवं उद्योगशील परन्तु अत्यन्त छोटे राजकीय वर्ग द्वारा होता है। ब्रिटेन तथा फ्रान्स और विशेषकर अमेरिका के संयुक्त राज्य जैसे महान् प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में भी वह लोकमत, जो राजनीति पर प्रभाव डालता है, जनता के एक अत्यन्त अल्प भाग द्वारा ही निर्मित होता है।

### (३) प्रजातन्त्रात्मक अथवा लोकप्रिय शासन

**प्रजातन्त्रात्मक शासन की परिभाषा**

प्रजातन्त्रात्मक शासन की, जैसा गत अध्याय में लिखा जा चुका है, विविध प्रकार से व्याख्या या परिभाषा की गयी है—वह ऐसा शासन है जिसमें प्रत्येक का हिस्सा होता है, जिसमें बहुमत का शासन होता है, जिसमें प्रौढ (गुरुष) जनता की आवाज प्रभावकारी होती है और वह जिसमें लोकमत का नियन्त्रण होता है आदि। अब्राहम लिंकन ने प्रजातन्त्र की जनता के लिए, जनता द्वारा, जनता का शासन कहा है। प्रजातन्त्र के गुण-दोषों का विवेचन करने में हम उसके विविध रूपों एवं भेदों पर ध्यान न देते हुए इस सामान्य मान्यता को आधार मान कर चलेंगे कि प्रजातन्त्रात्मक शासन वह है जिसमें प्रत्येक प्रौढ व्यक्ति (साधुनिक कल्पना में स्त्री-पुरुष दोनों) को जो किसी अपराध के कारण अथवा कहीं-कहीं निरक्षरता के कारण योग्य न ठहरा दिया गया हो, अपने कानून-निर्माता प्रतिनिधियों को चुनने का समान अधिकार है और जिनमें प्रत्येक निर्वाचक की आवाज का उत्तर ही महत्व है जिनका किसी दूसरे की आवाज का।

कुछ राज्यों की सरकारें, जो प्रजातान्त्रिक मान्यता होती हैं, पूर्णतः इस स्तर तक नहीं पहुँचती। कुछ सरकारें इससे भी आगे बढ़ गयी हैं और इस सिद्धान्त पर संगठित हैं कि साक्षर नागरिक की भाँति ही निरक्षर नागरिक को भी शासन-कार्य में भाग लेने का अधिकार है और उसका कार्य धारासभा के सदस्यों के निर्वाचन तक ही परिमित नहीं है। अमेरिकन संघ के राज्यों में मतदाताओं की अनेक शासनाधिकारियों तथा उसके कुछ राज्यों में न्यायाधीशों को भी चुनने का अधिकार है। इसमें तथा और दूसरे राज्यों में, जहाँ जनता को राजनीतिक प्रश्नों पर मत देने (Referendum) का अधिकार है, मतदाताओं की सीधे कानून बनाने तथा नीति-निर्धारण करने का विस्तृत अधिकार प्राप्त है। किन्तु व्यवहार में चाहे जितने भी भेद हो, वे सब मात्रा के ही भेद हैं। सामान्यतया आज के प्रजातन्त्र, इस सिद्धान्त पर आधारित है कि प्रत्येक स्वाधीन एवं सच्चा प्रौढ नागरिक शासन-प्रबन्ध के कार्यों में हिस्सा लेने के योग्य है और वह अपने दूसरे नागरिक बन्धुओं के समान ही योग्य है। जेफरसन ने कहा है कि प्रजातन्त्र जनसाधारण की स्वायत्तता की योग्यता के विश्वास पर और भीसत मनुष्य अथवा भीसत मनुष्यों की समाज के हित में शासन करने वाले शासकों को चुनने की योग्यता पर निर्भर है। परन्तु ऐसे भी विद्वान् सदा हुए हैं और हैं जो इस कथन की सत्यता को स्वीकार नहीं करते।

**प्रजातन्त्रात्मक शासन के गुण**

शासन के रूप में प्रजातन्त्र के गुणों का विवेचन करते समय हमें उन लोगों के अविचारपूर्ण मती पर ध्यान नहीं देना चाहिए जिनका प्रजातन्त्र की पूर्णता में विश्वास एक प्रकार का पथ है, जो ग्रन्थ-भक्ति के वशीभूत होकर उसकी पूजा करते हैं और जानबूझ कर उससे अनुभव द्वारा प्रमाणित दोषों को ओर नहीं निहारते। दूसरी ओर, हमें तेजीरों जैसे विद्वानों द्वारा की हुई प्रजातन्त्र की अविचारपूर्ण निन्दा पर भी

अभिप्रेत से विचार करने की आवश्यकता नहीं है जिसने प्रजातन्त्र की 'नीचों का कुलीनतन्त्र' (Aristocracy of Black guards) कहा है। इसी प्रकार बवियर हार्लडिल ने बड़े धुरीणादिवादी शब्दों में जनता को 'अधिकार में मूर्ख' कहा था। आधुनिक विद्वानों में एच० जी० वेल्स ने भी कहा है कि आधुनिक राज्यों में निर्वाचित प्रजातन्त्रात्मक शासन के पक्ष में कोई ऐसी बात नहीं है जिसका पाँच मिनट में खण्डन न किया जा सके।' सुडोविसी ने कहा है कि 'प्रजातन्त्र मृत्युपथ है और कुलीनतन्त्र जीवन।' जो सतों पर हमें विचार करने की आवश्यकता नहीं है। हम अपना निर्णय विद्वानों पर ही छोड़ देते हैं। प्रजातन्त्रात्मक शासन की परीक्षा के परिणामों की समीक्षा के आधार पर, अनुभव और इतिहास के आलोक में देंगे।

शासन की किसी प्रणाली व्यवस्था रूप की शक्ति व्यवस्था दुर्बलता की किसी भी प्रकार की कार्यक्षमता है, यर्थात् वह किस सीमा तक शासन के प्राथमिक उद्देश्य को, उसके लिए उसकी स्थापना की गयी है, सिद्ध करता है। दूसरे, उसकी कार्यक्षमता इससे भी जानी जा सकती है कि वह राज्य के नागरिकों एवं प्रजा पर अपनी ऐश्वर्य, सामाजिक तथा नागरिक नीतियों द्वारा कैसा प्रभाव उत्पन्न करता है। शासन की स्थापना जिस ध्येय से की जाती है, उस ध्येय की पूर्ति के साधन की दृष्टि और ध्येय की पूर्ति के लिए किये जाने वाले कार्यों के जनता की सामान्य इच्छा के अनुकूल होने की दृष्टि से प्रजातन्त्र ही सर्वोत्तम शासन-प्रणालियों में श्रेष्ठतम है। वास्तव में प्रजातन्त्रात्मक प्रणाली ही एक ऐसी शासन-पद्धति है जिसमें वे लोग, जो शासन व्यवस्था करते हैं, शासिता के नियन्त्रण में रहे जा सकते हैं और उन्हीं के प्रति उत्तरदायी बनाये जा सकते हैं। सिद्धान्त यह है कि जो व्यक्ति शासन व्यवस्था का संचालन करते हैं वे स्वतन्त्र रूप से नागरिकों द्वारा साधारणतया सार्वजनिक मामलों के लिए निर्वाचित होने चाहिए जिस ढंग से वे अपना कार्य सम्पादन करते हैं, उसके लिए अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होने के कारण सर्वाधिक रूप से प्रतिनिधि, कार्यक्षम और जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने वाले होंगे। परन्तु एकतन्त्र व्यवस्था कुलीनतन्त्र में जो व्यक्ति शासन करते हैं, वे विभिन्न विचारों से नियुक्त किये जा सकते हैं। सारांश में, यह दावा किया जाता है कि कार्यक्षमता लोक-निर्वाचन, लोक-नियन्त्रण एवं लोक-उत्तरदायित्व के द्वारा किसी दूसरी प्रणाली की अपेक्षा प्रजातन्त्र में अधिक मात्रा में सुनिश्चित हो सकती है।

जान स्टुमर्ट मिस ने प्रजातन्त्र के गुण बताते हुए कहा है कि 'प्रजातन्त्र-रणासी में समस्त जनता प्रथवा उसका एक विशाल भाग समय-समय पर स्वयं निर्वाचन प्रविनिधि द्वारा शासन करता है।' उसने लिखा है कि 'यह सिद्ध करने में कोई कठिनाई नहीं है कि धादस की दृष्टि से सर्वश्रेष्ठ सरकार वह है जिसमें अन्तर्गतवा सर्वोच्च नियन्त्रण-शक्ति समाज में निहित होती है, जिसमें प्रभुत्व के प्रयोग में प्रत्येक नागरिक केवल भाग ही नहीं लेता, परन्तु समय-समय पर वह कुछ सार्वजनिक स्थानीय या सामान्य कार्यों के सम्पादन द्वारा वास्तविक शासन में भाग लेने के लिए धामन्त्रित भी किया जाता है।' जो शासन सामाजिक राज्य की आवश्यकताओं की पूर्णरूपेण पूर्ति कर सकता है, वह ऐसा ही शासन हो सकता है जिसमें समस्त प्रजा नाग ले। यह भाग समस्त जनता की प्रगति के अनुकूल होना चाहिए और अन्त में समस्त लोगों की राज्य की सर्वोच्च सत्ता में भाग लेने की सुविधा होनी चाहिए। जहाँ एक समाज के कल्याण का प्रश्न है, लोक-शासन की श्रेष्ठता दो सिद्धान्तों पर स्थिर है—प्रथम, व्यक्ति के हितों एवं अधिकारों का संरक्षण उसी समय सम्भव है, जब वह स्वयं उनके लिए खड़ा हो सके; द्वितीय, लोक-कल्याण एवं सार्वजनिक समृद्धि की

माना उसी परिमाण में अधिक होती है और वह उस अनुपात में अधिक व्यापक होती है जिसमें उसकी अभिवृद्धि में व्यक्तिगत शक्तियाँ योग देती हैं ।

परन्तु प्रजातन्त्र का सबसे महान् गौरव उसके भक्तों की दृष्टि में उसके शासन-रूप की सहज धृष्टता के कारण उतना नहीं है, जितना उसके उस प्रभाव के कारण है जो जनसाधारण को ऊपर उठाने एवं बढ़ाने, जनसाधारण की शक्तियों का विकास करने, जनता में सार्वजनिक प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन देने और शासन प्रबंध में उन्हें भाग लेने का सुयोग देकर उनकी देश-भक्ति को मृदु बना देने में उसका पड़ता है । लॉवेल (Lavelley) ने कहा है कि 'यदि देश के शासन में कोई व्यक्ति भाग लेने से नासक्त है तो वह राजनीतिक धर्म से स्वतन्त्र नहीं कहा जा सकता और यदि उस पर ऐसी व्यक्ति शासन करते हैं जिनके चुनने में उसका कोई हाथ नहीं होता तो वह नागरिक नहीं, प्रजा है ।' लॉर्ड ब्राइट ने कहा है कि राजनीतिक भ्रष्टाचार के कारण व्यक्ति का मनुष्यत्व क्षीयमान्वित होता है और उसमें कर्तव्य-भावना के आरोप द्वारा और भी उच्चता पा जाती है । इसी प्रकार मिल ने भी यह उचित ही कहा है कि यदि किसी व्यक्ति को शासन में मत देने का अधिकार न हो और न उसकी कोई प्राप्ति हो तो वह या तो असंतुष्ट रहेगा अथवा समाज के सामान्य मामलों के प्रति उदासीन होगा । जिस शासन में जनसाधारण का कोई भाग नहीं होता, उसके लिए उनमें बलिदान या त्याग करने की आवश्यकता नहीं होती । प्रजातन्त्र देश-प्रेम को प्राप्त करता है क्योंकि नागरिक यह अनुभव करते हैं कि शासन के निर्माता के स्वयं ही और मजिस्ट्रेट उनके स्वामी नहीं, सेवक हैं । लॉवेल के शब्दों में फ्रांस की जनता अपने देश की क्रांति के बाद तक प्रेम नहीं करने लगी थी । क्रांति के बाद जबसे लोगों की राज-काज में भाग लेने का सुयोग मिला तबसे वे अपने देश की पूजा करने लगे । लोक-शासन, शासितों की अनुमति और समानता के सिद्धान्त पर आधारित होने के कारण, उन देशों की प्रवृत्ति उपद्रवों से अधिक मुक्त रहते हैं, जिनमें जनत को शासन में भाग लेने का कोई अधिकार नहीं होता । डॉ० टॉकविल का मत है कि प्रायः उन समस्त क्रांतियों का, जिन्होंने विश्व के रूप में परिवर्तन किया है, उद्देश्य समानता का नाश ही रहा है ।

इसी लेखक ने अमेरिका के प्रजातन्त्र के अध्ययन में अमेरिकन जनता की सार्वजनिक बाथों में रुचि, राजनीतिक मामलों में उनके ज्ञान एवं बुद्धिमत्ता को तब उनकी स्वाभाविक देश-भक्ति की चर्चा की है । उनमें बतलाया है कि प्रजातन्त्र का एक सबसे बड़ा लाभ तो यह है कि वह नागरिकता के लिए एक प्रकार की शिक्षणशाला है । इसी प्रकार मिल ने जनता की राजनीतिक बुद्धि तथा चरित्र को ऊँचा बनाने में प्रजातन्त्र के प्रभाव पर जोर दिया है । उसने लिखा है कि 'किसी भी शासन में यदि कोई महत्वपूर्ण गुण हो सकता है तो वह जनता में बुद्धि एवं सदगुणों की अभिवृद्धि करना है और किसी शासन-प्रणाली के गुणों पर विचार करते समय सबसे प्रथम ध्यान इस बात पर देना चाहिए कि वह कहाँ तक नागरिकों में बौद्धिक एवं नैतिक गुणों का पोषण करती है ।' जो शासन इस कार्य को सर्वश्रेष्ठ ढंग से करे, उसकी दूसरी बातों में भी सर्वश्रेष्ठ होने की सम्भावना है । प्रजातन्त्रात्मक शासन ही अन्य शासनों की अपेक्षा ऐसे गुणों का सर्वाधिकार करता है ।

प्रजातन्त्र के दोष

प्रजातन्त्रात्मक शासन-प्रणाली ने मानोचक सदा ही रहे हैं और आज भी, जबकि प्रजातन्त्र-प्रणाली संसार भर में व्यापक है, मानोचकों की कमी नहीं है ।

प्राचीन तथा मध्य काल में प्रजातन्त्र से अनुत्पन्नायी समूह द्वारा शासन का भाव ग्रहण किया जाता था। भरतू ने इसे वैधानिक शासन का विकृत रूप माना था। जर्मन विद्वान् टोट्टके ने अपनी एक रचना में रॉथहाउस (Rathaus) के तीन प्रारंभिक चित्रों का वर्णन किया है। उनमें से एक चित्र कुलीनतन्त्र का है जो एक गम्भीर सोनेट के रूप में चित्रित किया गया है। दूसरे चित्र में एबतन्त्र को एक ऊँचे हुए धन्याचारी शासक के रूप में दिखाया गया है जो अपने भक्तों से अपना गुलामान मुन रहा है। तृतीय चित्र में प्रजातन्त्र को एक उन्नत व्यक्ति के रूप में चित्रित किया गया है जिसके चारों ओर भनुष्यों के समूह चोल रहे हैं। जिस समय यह चित्र अंकित किया गया था, उस समय प्रजातन्त्र की यही कल्पना प्रचलित थी। भाजकत प्रालोचन इसे इतना दूषित नहीं मानते परन्तु उन्होंने दूसरे प्रामाण्य पर इसकी प्रालोचना की है। उनका यह मत है कि सर्वप्रथम, प्रजातन्त्र गुण की प्रवेष्टा संख्या पर अधिक जोर देता है, वह जनता के बहुमत के निर्णय को, चाहे वह छोटासा ही बहुमत हो, कानून का रूप देता है, हालाँकि प्रत्यमत की राय उसकी बौद्धिक, नैतिक तथा प्रायिक उत्कृष्टता के कारण अधिक विवेकपूर्ण हो सकती है।

प्रजातन्त्र इस मिथ्या विद्वान्त पर स्थिर है कि प्रत्येक मनुष्य, चाहे उसकी वास्तविक योग्यता कुछ भी हो, दूसरे मनुष्य के समान है, अर्थात् उसकी शासन-कार्य में भाग लेने की योग्यता से सम्बन्ध है। यन्: मार्क्सवादी कम्यारियों के चुनाव तथा सांवेज्ञिक नीतियों के निर्धारण में किसी भी व्यक्ति का मत दूसरे व्यक्ति के मत में अधिक न माना जाना चाहिए। इस प्रकार या तो इसके कारण शासन-क्षेत्र में विनिष्ट प्रशिक्षण एवं विनिष्ट ज्ञान के मूल्य की उपेक्षा होती है जो निजी व्यवसाय के क्षेत्र में आवश्यक समझे जाने हैं या मार्क्सवादी के लिए विशेषज्ञों की प्राप्ति करना कठिन हो जाता है। न्यायाधीश स्टोफन न एक बार कहा था कि एक महान् राष्ट्र के शासन के लिए प्रमापारण मात्रा में विनिष्ट ज्ञान और अनेक प्रकार के प्रतिभाशाली व्यक्तियों के दान्त एवं संयन प्रयास की आवश्यकता है। यह कहा जाता है कि प्रजातन्त्र अधिकांश में अज्ञान, अशिक्षित तथा अयोग्य व्यक्तियों द्वारा शासन का नाम है। इसमें विशेषज्ञों पर विश्वास नहीं किया जाता और विशेषज्ञों की सरकार को सच्चे प्रजातन्त्र के विरुद्ध माना जाता है।<sup>१</sup> ए० जी० सिजविथ नामक विद्वान् ने क्रैम-रिचम प्रजातन्त्र की दुर्बलताओं का विशेष अध्ययन अपनी 'प्रजातान्त्रिक भूल' (Democratic Mistake) नामक पुस्तक में किया है।<sup>२</sup> उसमें उसने अन्य प्रालोचकों के समान बतलाया है कि प्रजातन्त्र का सबसे प्रमुख दोष तो यह है कि उसमें उत्तर-दायित्व की मुरादा के लिये पर्याप्त साधनों का अभाव है। यह प्रचलित विश्वास कि

१. यह प्रालोचना टोट्टके ने की है। उसका मत है कि प्रजातन्त्र को प्रारम्भिक तथा औद्योगिक शिक्षा से परे उच्च शिक्षा में कोई प्रेम नहीं होता और प्राधुनिक प्रजातन्त्रों में कला एवं विज्ञान की उन्नति के प्रोत्साहन की प्राप्ति करना व्यर्थ है।
२. फेग्ने (Faguet) का कथन है कि 'शासन एक कला है और उसके लिए ज्ञान की प्रवेष्टा है, परन्तु जनता का शासन ऐसे व्यक्तियों द्वारा होता है जिनमें न ज्ञान होता है और न कला और जो इसी कारण चुने जाते हैं कि उनमें ये बातें नहीं हैं। उनमें कहा है कि फ्रेन्च शासन के प्रत्येक भाग में अयोग्यता दिखाई देती है, विशेषकर न्यायालयों में तो बहुत ही अधिक अयोग्यता है।

'लोक-निर्वाचन द्वारा लोक-सेवकों को समाज के प्रति उत्तरदायी बना देने से, उनकी प्रथमि प्रत्यक्षालिक रखने तथा क्रमानुसार बदल-बदलकर पद प्रदान करने की व्यवस्था से उत्तरदायित्व प्राप्त किया जा सकता है, तथ्यो द्वारा सिद्ध नहीं हो सका है। उसके विचार में उत्तरदायित्व की प्राप्ति का एक ही मार्ग है जो हमें व्यवसाय के क्षेत्र में मिलता है और वह है 'कार्य-काल की सुनिश्चितता'। इसी सुनिश्चितता के अभाव को उमने महान् 'प्रजातान्त्रिक मूल' कहा है। परन्तु प्रजातन्त्र के समर्थक ढेर से होने वाले चुनावों तथा कार्य-काल की लम्बी प्रथमि को ठीक नहीं मानते क्योंकि वे बाते साधारणतया प्रजातन्त्र के विरुद्ध मानी जाती हैं। प्रजातन्त्रों की प्रालोचना इसलिए भी की गयी है कि उनमें स्वाभाविक नेताओं पर विश्वास नहीं किया जाता और उनमें एक प्रकार में उत्तेजनाकारी कार्यकर्त्ता, मिथ्या-प्रशंसक तथा अनुत्तरदायी नेता खूब पनपते हैं; यह भी कहा जाता है कि प्रजातन्त्र अतिव्ययी और वृथाव्ययी होते हैं; वे समाज को उच्च स्तर पर ले जाने के स्थान में निम्न स्तर को ले जाते हैं और वे शिक्षा, कला, साहित्य तथा विज्ञान की प्रगति के लिये नहीं तो उनके प्रति उदासीन अवश्य होते हैं।'

मेन द्वारा प्रजातन्त्र का मूल्यांकन

उन्नीसवीं शताब्दी में प्रजातन्त्र की सबसे प्रबल, यद्यपि तर्कों की दृष्टि से अपूर्ण प्रालोचना फ्रांस कात्रनविज्ञ सर हेनरी मेन ने सन् १८८६ में प्रकाशित अपने ग्रन्थ 'लोक-शासन' (Popular Government) में की है। लोक-शासन के इतिहास का प्रबलोकन करने के पश्चात् वह इस परिणाम पर पहुँचा कि 'यह मानने के लिए कोई आधार नहीं कि उसका अधिक्य अपरिमित रूप से सम्बन्ध है।' उसके मत में अनुभव से यह सिद्ध होता है कि इस प्रकार का शासन अत्यन्त दुर्बल अथवा भंगुर रहा है और जबसे संसार में प्रजातन्त्र का उदय हुआ है, 'शासन के सभी रूप पहले की अपेक्षा अधिक प्रसरित हो गये हैं।' उसने यह कहा है कि 'लोक-शासन को सेना और जन-समूहों के सम्मिलित बल ने बार-बार तहसनहस कर दिया है, समस्त शासनो ॥ प्रजातन्त्रीय शासन ऐसे होते हैं जो राष्ट्रवादियों का, जो सबसे अधिक प्रसात्त्वनीय होते हैं, सफलतापूर्वक मुकाबला नहीं कर सकते; वे शासन-सत्ता के टुकड़े-टुकड़े करके प्रत्येक व्यक्ति को एक अत्यन्त छोटा सा टुकड़ा दे देना चाहते हैं; वे सार्वभौम सत्ताधिकार पर टिके रहते हैं और यह अत्याचार का प्राकृतिक आधार है; वे बौद्धिक प्रगति और वैज्ञानिक सत्य की अभिवृद्धि के प्रतिकूल हैं, उनमें स्थायित्व का अभाव है और वे बुद्धिहीनो एवं अज्ञानियों के धामन हैं।' 'सब प्रकार की शासन-प्रणालियों में प्रजातन्त्र सबसे अधिक कठिन है।' इसी कठिनाई के कारण उसका जीवन क्षणिक होता है।

उसने भागे चलकर लिखा है कि प्रजातन्त्रात्मक शासन की आन्तरिक कठिनाइयाँ इतनी अधिक एवं महान् हैं कि बड़े बड़े पैचीदा समाजों में उस समय तक

१. विशेषकर पृष्ठ ६० तथा ११८ देखिये। उसकी 'The Dread of Responsibility' नामक पुस्तक में उल्लिखित फ्रेन्च के विचारों से भी तुलना कीजिये, जहाँ उसने फ्रेन्च प्रजातन्त्र की यह कह कर प्रालोचना की है कि वह सर्वव्यापी अनुत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर आधारित है। उसने कहा है कि फ्रेन्च लोग उत्तरदायित्व से डरते हैं और उससे बचने के लिए उन्होंने उसको इस प्रकार विभाजित तथा उपविभाजित कर दिया है कि उसका अस्तित्व ही मिट गया।



जीवित नहीं रह सकता जब तक उससे उन शक्तियों को सहायता न मिले जो उससे सम्बद्ध तो नहीं हैं परन्तु जिन्हें उससे स्फूर्ति मिलती है। सम्पत्तिजीवी वर्ग को अपेक्षा जनता के पूर्वग्रह अधिक हैं; वे (जनता) कहीं अधिक भ्रष्ट और संव्यवहारक भी हैं क्योंकि उनके विचार वैज्ञानिक निष्कर्षों के विरुद्ध हो सकते हैं।<sup>१</sup>

येन प्रजातन्त्र तथा स्वतन्त्रता में कोई वास्तविक सम्बन्ध नहीं मानता और कहता है कि यदि इन दोनों में कोई सम्बन्ध हो भी और यदि इन दोनों में से चुनाव करना हो तो एक राष्ट्र के सदस्यों का प्रदर्शन करने योग्य राष्ट्र बने रहना स्वतन्त्र होने की अपेक्षा श्रेष्ठ है।<sup>२</sup> 'विवेकपूर्ण' संविधान द्वारा प्रजातन्त्र उतना ही दान्त बताया जा सकता है जितना किसी कृत्रिम जलाशय का जल, परन्तु यदि उसकी रचना में कहीं भी कोई त्रुटि है तो वह शक्ति जो उसे नियन्त्रण में रखती है, उसमें से कूट निकलेगी और दूर-दूर तक प्रसप छा देगी।

लेकी की प्रालोचना

प्रजातन्त्र का दूसरा प्रालोचक फॉल इतिहासकार लेकी था जिसने अपनी पुस्तक 'प्रजातन्त्र और स्वतन्त्रता' (Democracy and Liberty) में 'अत्यन्त हरिद्री, अत्यन्त प्रजातन्त्रों एवं अत्यन्त अयोग्य व्यक्तियों द्वारा, जो आवश्यक रूप से बहुसंख्यक होते हैं, शासन के दोषों को बतलाया है।<sup>३</sup> उनमें लिखा है कि ऐसे व्यक्तियों के वर्ग शासन-संचालन का विचार मानव-जाति के समस्त पूर्व-भविष्य अनुभव को उलट देता द्वारा है। 'मानव उद्योग के प्रत्येक क्षेत्र में, जीवन की समस्त गणनाओं में, प्रकृति के घटन नियम के अनुसार श्रेष्ठता कुछ व्यक्तियों में ही होती है, बहुसंख्यकों में नहीं और उन योद्धों में व्यक्तियों के हाथों में नियन्त्रण और मार्ग-दर्शन का भार सौंप कर ही सफलता प्राप्त की जा सकती है।' 'प्रजातन्त्र में न तो श्रेष्ठता शासन सुनिश्चित होता है और न अधिक स्वतन्त्रता ही, वास्तव में कुछ शक्तिशाली प्रजातान्त्रिक प्रवृत्तियाँ स्वतन्त्रता के विरुद्ध हैं। इसके विपरीत, इतिहास तथा वस्तुस्थिति से ऐसे उदाहरण दिये जा सकते हैं जिनसे यह सिद्ध हो जायगा कि प्रायः प्रजातन्त्र स्वतन्त्रता के बिल्कुल विरुद्ध हो सकता है।' 'अत्यन्त प्रजातान्त्रिक समुदाय के हाथों में प्रमुख सत्ता दे देने का अर्थ ऐसे व्यक्तियों के हाथों में सत्ता दे देना होगा जो राजनीतिक स्वतन्त्रता की तनिक भी चिन्ता नहीं करते और जो सम्भवतः एक शक्तिशाली नेता का अनुसरण करेंगे। उच्च तथा मध्यम वर्गों ने स्वतन्त्रता के प्रति अधिकतम अनुराग प्रकट किया है और वे उसके समर्थक रहे हैं, परन्तु प्रजातन्त्र ने प्रायः स्वतन्त्रता को पद श्रुत करने का प्रयत्न किया है।' 'डी० टॉकविल के समान ही हमने भी अमेरिका के सम्बन्ध में यह मत प्रकट किया है कि शायद ही किसी दूसरे देश में सर्वश्रेष्ठ जीवन और राष्ट्र की शक्ति का स्रोत इस प्रकार राजनीति से दूर प्रवाहित होता हो और सर्वश्रेष्ठ प्रतिभाशाली व्यक्तियों की राजकीय पदों का काम करने के लिए इतने कम सुयोग दिये जाते हों।' टॉकविल, ब्लूम्फ़ील्ड, मेन, ट्रोव्स्की आदि के समान उसका भी मत है कि प्रजातन्त्र

१. Maine, Popular Government, p. 67.

२. वही, पृष्ठ ६३। उनकी राय थी कि एक सदाशय निरंकुश शासक का शासन प्रजातन्त्र से श्रेष्ठ है।

—३. देखिये, Lecky, Democracy and Liberty, Vol. I, pp. 10-21.

४. वही, पृष्ठ २१२-१५।

५. वही, पृष्ठ १४।

बौद्धिक जीवन के उच्च रूपों प्रर्षात कला, साहित्य एवं विज्ञान के विकास के प्रतिकूल होना है ; मध्यम म. प्रजातन्त्र ऊँचा उठाने के स्थान में नीचे गिराता है ।<sup>१</sup> अमेरिकन प्रजातन्त्र के आधार समानता के सम्बन्ध में मेन ने लिखा है कि 'संसार में साम्य ही दूसरा कोई राष्ट्र हो जिसमें दुर्वृत्तों की ऐसी दुर्गति की गयी हो, जिसमें सफलता प्राप्त करने वाले व्यक्ति सदैव सबसे ही हुए हो और जिसमें इतने अल्प समय में निजी सम्पत्ति तथा विनास की इतनी अधिक विषमता पैदा हुई हो ।'<sup>२</sup> लावेले ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किये हैं । उनके मत में प्रजातन्त्र आवश्यक रूप से समानता को उसी प्रकार जन्म नहीं देता जिस प्रकार स्वतन्त्रता को नहीं देता और वह सम्पत्ति तथा मस्कुनि का शत्रु है । असमान स्थितियाँ और वर्ग-भेद ही प्राचीन प्रजातन्त्रों के पतन के कारण थे । यदि लोग भ्रष्टाचार और अयोग्य हैं तो प्रजातन्त्र पराजयता एवं स्वैच्छाचारी शासन में अवश्य परिवर्तित हो जायगा और स्वतन्त्रता तथा समानता दोनों में ही हाथ धोना पड़ेगा । इस तथा इस प्रकार की दूसरी आलोचनाओं का अनेक विद्वानों ने उत्तर दिया है । उन्होंने कहा है कि जो अनेक दोष प्रजातन्त्र के बतलाये गये हैं, वे उसके दोष नहीं हैं, प्रयुक्त वे उसके साथ चलते हैं और प्रजातन्त्र आवश्यक रूप से भ्रष्टानियों तथा अयोग्यों का शासन नहीं है ।

### ट्रीट्स्के की आलोचना

जर्मन इतिहासकार ट्रीट्स्के ने, जो स्वैच्छाचारी एकतन्त्र का, विशेषकर प्रशा के एकतन्त्र का, जिसे वह सदाशयो निरवुश शासन कहता था, अग्र्यमस्त था, प्रजातन्त्रीय शासन-प्रणाली की बड़ी बड़ी आलोचना की है । वह अमेरिकन प्रजातन्त्र का प्रबल विरोधी था । उसके मतानुसार अमेरिकन गृह-युद्ध से पूर्व दक्षिण के दास-स्वामियों का कुलीनतन्त्र 'उत्तर के प्रजातन्त्र से सात गुना अधिक श्रेष्ठ था ।' उसे (उत्तर के प्रजातन्त्र को) यह दूषित, भ्रष्ट दानर-पूजकों का शासन प्रया एक प्रकार का धनिक-तन्त्र समझना था ।<sup>३</sup> वास्तव में उसने तो यह भविष्यवाणी तक की थी कि 'संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान अयोग्यता की प्राप्ति हो रहा है ।' फाम्स, फेन्च और स्विस् प्रजातन्त्रों के सम्बन्ध में भी उनके ऐसे विचार थे । फाम्स वास्तव में, 'पूर्णतः धनिकतन्त्र था जिसमें कुछ बंकों का हाथ था जो चुपचाप प्रजातन्त्रोंय सस्थाओं का अपने स्वार्थ-साधन के लिए दुरुपयोग कर रहे थे ।' स्विट्जरलैण्ड में उसके मतानुसार प्रशा से भी कम स्वतन्त्रता थी । उसने कहा कि समानता तथा बहुमत-शासन के सिद्धान्त पर स्थिर प्रजातन्त्र की कल्पना मिथ्या है, इसमें धनिकों के लाभ के हेतु गरीबों का शोषण होता है । प्रजातन्त्र चंचल, अस्थिर एवं अयोग्य है । वह बुद्धि की प्रसरता को हतोत्साहित

१. वही, पृष्ठ १०५-१०८ ।

२. Popular Government, p. 31, Stephen (Liberty, Fraternity and Equality, p. 329) ने भी कहा है कि विपुल प्रजातन्त्र में गुरुत्प से कार्य माधने वाले और उनके मित्र ही शासन करेंगे और वे जनता के बराबर उसी प्रकार नहीं होंगे जिस प्रकार सिपाही या राज्य के मन्त्री एक राजा की प्रजा के बराबर नहीं हो सकते । सभी अवस्था में साधारण जनता का किसी न किसी प्रकार के नेता ही नेतृत्व करते हैं जो उसकी सामूहिक शक्ति को अपने अधिकार में कर लेते हैं ।

३. Politics, Vol. II, p. 271.

४. वही, पृष्ठ २६१ ।

करना है, धर्मविरोधी नेताओं के लिए क्षेत्र तैयार करता है और संस्कृति तथा जीवन की उच्च प्राध्यात्मिक बातों के लिए वह कुछ भी नहीं करता।<sup>१</sup>

ट्रीट्स्के को प्रजातन्त्र से द्वेष था और जिन प्रजातन्त्रों की उसने प्रालोचना की है, उनके इतिहास तथा अनुभव के सम्बन्ध में उसमें आश्चर्यजनक अज्ञान था, इस कारण उसने विचारों को हम अधिक महत्व नहीं दे सकते।

दूसरे आधुनिक आलोचक

वर्तमान काल के पर्याप्त आलोचकों में से कुछ विद्वानों का हम उल्लेख कर सकते हैं। मैलांक ने अपनी पुस्तक 'विशुद्ध प्रजातन्त्र की सीमाएँ' (The Limits of Pure Democracy) में आधुनिक प्रजातन्त्र के व्यापारभूत प्रयोगों की समीक्षा की है और बतलाया है कि ऐसा प्रजातन्त्र जिसमें सब मनुष्यों का समान प्रभाव होता है, न है और न बनी था। प्रो० अर्नेस्ट वाकर ने कहा है कि 'प्रजातन्त्रात्मक शासन में कार्यक्षमता की बड़ी क्षति होती है।' सब कुछ कहने के बाद यह स्पष्ट है कि प्रजातन्त्र उन छोटे चतुर व्यक्तियों का शासन है, जो सफलता के साथ निर्वाचकों को अपनी ओर कर सकते हैं।<sup>२</sup> फॉन्स लेखक लेबा के अनुसार लोक-शासन पर भावुकता का अत्यधिक प्रभाव होता है और यह समूह द्वारा शासन हो जाता है। वाल्टर ई० बेल् की दृष्टि में अमेरिकन प्रजातन्त्र दूषित घनिष्ठता ही है। प्रोफेसर गिडिंग्स के अनुसार प्रजातन्त्र में दो बड़े सफट हैं—प्रथम अमर्यादित भावुकता जिसकी अभिव्यक्ति भीड़ा के हिमाकाण्डों तथा न्यायियों में होती है और जो अल्पमत के अधिकारों का दमन कर भीड़ों के स्वेच्छाचार का समर्थन करती है। दूसरा सफट है—गण्ड्रीय-चरित्र का पतन।<sup>३</sup> कई लेखक जो प्रजातन्त्रीय आदर्श के समर्थक हैं, राजस्व की प्रजातन्त्रीय प्रणाली में कई प्रकार के परिणतनों की आवश्यकता बतलाते हैं।<sup>४</sup>

इनके अतिरिक्त एक और बड़ा दोष है, चुनावों में भ्रार घन का सर्वत्र जा विशेषकर अमेरिका में देखा जाता है। जैसा कि प्रसिद्ध है, राष्ट्रपति के प्रत्येक निर्वाचन के समय उम्मीदवारों द्वारा करोड़ों रुपये व्यय किये जाते हैं। सन् १९२८ में अमेरिकन काँग्रेस की सीनेट के लिए उम्मीदवारों के चुनाव-व्यय की जाँच के समय यह प्रकट हुआ था कि किसी-किसी हानत में एक उम्मीदवार को अपनी नामजदगी के लिए

१. प्रजातन्त्र की प्रालोचना के लिए उसकी Politics, Vol. II का बीसवाँ अध्याय देखिये। प्रथम विश्व-युद्ध के पूर्व अनेक अर्जेंट लेखक प्रजातन्त्र की मन्देश की दृष्टि में देखते थे। अनेक देशों के प्रजातन्त्रों का अध्ययन करके हेनरिक ने अपनी पुस्तक, 'Die Moderne Demokratie' में लिखा है कि 'विद्यमान पृष्ठों में प्रजातन्त्रीय राज्य का जो चित्र दिया है, उससे प्रजातन्त्र की तुलना एकतन्त्र में करने वाले किसी व्यक्ति को यह विश्वास नहीं हो सकेगा कि वह एकतन्त्र से स्पष्ट है। मॉस्को का यह मन कि अपनी प्रकृति से ही प्रजातन्त्र राजनीतिक संगठन का स्वतन्त्र रूप नहीं है, आज भी उतना ही सत्य है जितना १६० वर्ष पूर्व था, यद्यपि सबसे स्वतन्त्रता का रसक बनने का दम भरना था रहा है।

२. Political Thought in England from Spencer to the Present Day, p. 172.

३. Democracy and Empire, p. 239.

४. जैसे Follett (The New State, 1918), Lippman (Public Opinion, 1922), Wallas (The Great Society) आदि।

५,००,००० डॉलर व्यय करने पड़े थे। यदि इस सारे व्यय को सद्गम्य और नियमानुसार भी मान लिया जाय तो भी इस प्रकार की पद्धति सच्चे प्रजातन्त्र के विरुद्ध है क्योंकि उसके सिद्धान्तों के अनुसार सार्वजनिक पद आवश्यक योग्यता वाले सभी व्यक्तियों को समान रूप से प्राप्त होने चाहिए। निश्चय ही जिस प्रजातन्त्र में धन का ऐसा महत्व हो, वहाँ धनी उम्मीदवार साधारण स्थिति के परन्तु सुयोग्य उम्मीदवारों की प्रपेक्षा अत्यधिक लाभ उठा सकते हो, वह प्रजातन्त्र, वास्तव में, उससे भिन्न है जिसकी कल्पना उसके संस्थापकों ने की थी और वह उन लोगों के, जिनका उसमें अभी तक विश्वास बना हुआ है, श्रेष्ठ भादसों के भी विरुद्ध है। यह वास्तव में सत्य है कि अमेरिका में प्रजातन्त्र की प्रक्रियाओं को कार्यरूप में परिणत करने के लिए सत्तार के किसी भी देश की प्रपेक्षा अधिक समय और धन नष्ट होता है।

लॉर्ड ब्राइस के विचार

प्रजातन्त्र पर सबसे सर्वाधीन तथा सर्वाधिक मूल्यवान् अध्ययनपूर्ण ग्रन्थ लॉर्ड ब्राइस का है जो "आधुनिक प्रजातन्त्र" (Modern Democracies) नाम से सन् १९२१ में दो खण्डों में प्रकाशित हुआ। यह ग्रन्थ विशद अध्ययन, वैयक्तिक पर्यवेक्षण और अनुभव के आधार पर ऐसे विद्वान् द्वारा लिखा गया है जिसकी प्रजातन्त्र से हार्दिक सहानुभूति थी और इस कारण उसके विचार अति मूल्यवान् हैं। लॉर्ड ब्राइस ने सामान्य रूप में प्रजातन्त्र के और विशेषरूप में वर्तमान प्रजातन्त्रों के, गुण-दोषों पर विचार किया है। उसके अध्ययन पर सीधे प्रत्यक्ष, उत्कृष्ट विश्लेषण तथा सहानुभूति की छांव है। प्रजातन्त्र पर जितना भी साहित्य उपलब्ध है, उसमें इससे अधिक निष्पक्ष विश्लेषण एवं मूल्यांकन नहीं मिलेगा। अमेरिकन प्रजातन्त्र की सामान्य समालोचना करते हुए उसने उन दोषों पर प्रकाश डाला है जो संयुक्त राज्य अमेरिका के लोकशासन की कार्यान्वित करने में प्रकट हुए हैं। इनमें से अधिक महत्वपूर्ण निम्नलिखित हैं—राज्यों की व्यवस्थापिका-परिषदों में और कुछ कम भंड में राष्ट्रीय कांग्रेस में लोक-विश्वास का क्षय; अधिकांश राज्यों में न्याय-विभाग की विभक्तता; दण्ड-व्यवस्था (Criminal Justice) की निश्चिन्ता, अनिश्चितता और असमता; कानूनों पर अपूर्ण रीति से प्रभुत्व; नगरों का भ्रष्ट, सर्वोत्ता और असुयोग्य शासन-प्रबन्ध; राजनीतिक दलों में, जिनका नियंत्रण व्यावसायिक राजनीतिज्ञों द्वारा किया जाता है, स्वार्थपरता और धन-लोलुपता; पारामात्राओं तथा न्यायालयों पर सम्पत्ति का भयानक प्रभाव; सार्वजनिक सेवा (Public Service) की प्रतिभाशाली व्यक्तियों की आकर्षित करने में बड़ो हुई विकलता, वह भी ऐसे देश में जहाँ प्रतिभाशाली व्यक्तियों की भरमार है।<sup>१</sup> उसने यह भी बतलाया है कि इनमें से कुछ दोष तो ऐसे हैं जो राजनीतिक कारणों से नहीं हैं या जो प्रजातन्त्र में अनिवार्य नहीं हैं और जो अन्य प्रकार की शासन-प्रणाली में भी मिलते या मिल सकते हैं। जिन छह प्रजातन्त्रों राज्यों का उसने अध्ययन किया था, उनके दोष सर्वत्र में इस प्रकार हैं—(क) कानून-निर्माण तथा शासन-प्रबन्ध की भ्रष्ट करने में धन का प्रभाव; (ख) राजनीति को एक प्रकार का ध्वस्तता बनाने या व्यापार बनाने की प्रवृत्ति; (ग) शासन-प्रबन्ध में अपव्यय; (घ) समानता के सिद्धान्त

१. Lord Bryce : Modern Democracies, Vol. II, p. 154-155 इसी पुस्तक के प्रथम खण्ड में पृष्ठ ४८३ पर उसने लिखा है कि सर्वत्र प्रजातन्त्र की एक कमजोरी यह है कि वह शासन की कठिनाइयों को कम समझता है और साधारण भादमी की योग्यता को अधिक।

की विवृति और प्रजासत्तीय बुद्धि एवं चानुर्य की वेकदरी ; (ड) राजनीतिक दलों की अनुचित सत्ता, (च) शासन के कर्मचारियों तथा व्यवस्थापिका परिषदों के मदस्यों में भविष्य में मत प्राप्त करने की दृष्टि से कानून बनाने तथा व्यवस्था-भंग को सहन करने की प्रवृत्ति । किन्तु, उसने बतसाया कि इन दोषों में से प्रथम तीन दोष सब प्रकार की शासन-प्रणालियों में विद्यमान हैं, चाहे वे प्रजातन्त्रीय हों अथवा कोई अन्य । सबसे अन्तिम तीन दोष प्रजातन्त्रों में ही प्रायः मिलते हैं, परन्तु वे प्रजातन्त्र के ऐसे लक्षण नहीं माने जा सकते जो उससे भूयस्क न किये जा सकें । उसने यह भी स्वीकार किया है कि 'प्रजातन्त्र ने कुछ नवीन धाराएँ जारी कर दी हैं जिनमें से स्पष्टीकृत दोषपूर्ण प्रवृत्तियाँ प्रवाहित हो सकती हैं, परन्तु उसने कुछ पुरातन धारामो को रोक दिया है और मरिता का विस्तार बढ़ने नहीं दिया है ।' उसके विचार में सभी प्रजातन्त्रों के लिए दो महान् मकद हैं । एक मकद तो उन व्यक्तियों के स्वार्थ से है जो शासन का निष्पत्ति करने चाहते हैं और जो उसका दुष्प्रयोग करते हैं । दूसरा बड़ा मकद उन लोगों की अनुसरणीयता से है जो जनता की मनुष्यों एवं कार्यों की पहचानने के माध्यम प्रदान करते हैं । स्वार्थपरतापूर्ण नेता समाचार-पत्रों द्वारा भ्रष्ट-संशय तथा मिथ्या आचार्य करते हैं और हिमात्मक कार्यों के लिए प्रेरणा देते हैं । जो अनेक तर्क प्रजातन्त्र के विरुद्ध दिये जाते हैं, जैसे प्रजातन्त्र व्यक्तिव तथा मौलिकता का दमन करता है, समाज को मोचे गिरा कर मध्यम स्तर पर से घाता है तथा विज्ञान, साहित्य, संस्कृति एवं कला के विकास के माध्यमताय प्रतिकूल होता है आदि, वे उसके विचार में वास्तविक तथ्यों पर आधारित नहीं, केवल कल्पित हैं । प्रजातन्त्र ने बौद्धिक प्रगति को प्रोत्साहन दिया है या उसे हतोत्साहित किया है, यह सिद्ध करने के लिए कोई तथ्य प्राप्त नहीं है । मगर तो यह है कि साहित्य कला, विज्ञान और संस्कृति की प्रगति सभी प्रकार की शासन-प्रणालियों के अन्तर्गत हुई है, चाहे वे एक-तन्त्रीय रही हों या कुलीनतन्त्रीय अथवा प्रजातन्त्रीय । बौद्धिक तथा नैतिक शक्तियों की गति इतनी सूक्ष्म, विलक्षण और दुर्बोध होती है कि कुछ बाह्य तथ्यों के आधार पर उनकी व्याख्या अशुद्धी और भ्रमजनक ही होगी ।

### प्रजातन्त्र का भविष्य

प्रजातन्त्र की चाहे जो दुर्बलताएँ हैं और निस्संदेह उसमें दुर्बलताएँ हैं, परन्तु इस पर भी उसके भाग्य में सकारण्यता होना बड़ा है और वास्तव में वह सकारण्यता ही भी गया है । प्रथम विश्व-युद्ध के उपरान्त जर्मनी जैसा अत्यन्त स्वेच्छाकारी एकतन्त्रात्मक शासन तक गणतन्त्र के रूप में परिणत हो गया और उसमें सभी आधुनिक प्रजातान्त्रिक संस्थाओं का विकास हुआ, जैसे लिग्-भेद के बिना सार्व-भौम मतान्विकार, राज्य-प्रमुख का जनता द्वारा निर्वाचन, संसद मन्त्रिपरिषदीय उत्तरदायित्व, आनुयायिक प्रतिनिधित्व, जनमत द्वारा निर्णय (Referendum), जनता का कानून-निर्माण में प्रवर्तक अधिकार (Initiative) तथा राजकीय कर्म-चारियों एवं अधिकारियों का जनता द्वारा प्रत्याह्वान (Recall) आदि । बेल्जियम, रुमानिया और हंगरी जैसे पुरातन एकतन्त्रों ने नवीन प्रजातन्त्रात्मक विधानों की रचना की है । यह सम्भव नहीं है कि वे प्रजातन्त्र से सभी विमुक्त होंगे क्योंकि जैसा सास्की ने कहा है—'जिन्होंने एक बार सत्ता का स्वाद से लिया है, वे उसे कदापि त्याग

१. यही, पृष्ठ ४५५-४६० ।

२. यही, पृष्ठ ४१६-४२६ ।

देना न चाहेंगे ।<sup>१</sup> चाहे प्रजातन्त्र 'होतोत्साह करने वाला राजनीतिक तथ्य' हो जैसा सिजविक का मत था, परन्तु उसे भी यह स्वीकार करना पड़ा कि प्रजातन्त्र 'उत्साहपूर्वक तथा व्यापक रूप से स्वीकृत आदर्श' है ।<sup>२</sup> हाल ही में रूस, इटली, पोर्तुगल और जर्मनी ने प्रजातन्त्र का परित्याग कर दिया है, परन्तु इसमें सन्देह है कि उनका यह परित्याग म्यायी रहेगा । सर हेनरी मेन ने अपना यह मत प्रकट करने का साहस किया था कि लोक-शासन के इतिहास से यह प्रमाणित नहीं होता कि इसका भविष्य दोष-जीवी है, परन्तु उसने भी यह बात स्वीकार की है कि समुक्त राज्य अमेरिका के उदाहरण से प्रजातन्त्रात्मक शासन की तात्त्विक बढ गई है और उसकी क्षमता प्रकट हो गई है । जेकी ने, जो मेन की भाँति लोकतन्त्र से भयभीत था और उस पर विश्वास नहीं करता था, यह स्वीकार किया है कि समस्त समय देशों में अधिक समय तक उसका आधिपत्य बने रहने की सम्भावना है । जिन प्रश्नों का हमें सामना करना है, वे हैं उसके रूप के सम्बन्ध में और उन साधनों के सम्बन्ध में जिनसे उसके विसिष्ट दोषों का परिहार किया जा सके ।

हम प्रजातन्त्र को चाहे जितनी आलोचना करें, परन्तु जैसा बापलेमी ने कहा है, यह बात उतनी ही व्यर्थ है जितनी ऋतुमों के क्रम अपना ताराणों के भाक-पण के नियमों की आलोचना करना । किन्तु यह असम्भव नहीं है कि कुछ देशों में प्रजातन्त्र का जैसा रूप प्रतिष्ठित है, उसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन होंगे । ऐसे भी व्यक्ति हैं जो यह मानते हैं कि जो दोष प्रजातन्त्र में विद्यमान हैं, उनके निवारण का उपाय प्रजातन्त्र में कमी करना नहीं; बरन् उसका अधिक से अधिक विकास करना है । मतः इस प्रकार जो परिवर्तन होंगे, उनमें प्रजातन्त्र के सिद्धान्त का विस्तार ही होगा । दूसरी ओर, बढ़ती हुई सक्षमा में बुद्धिमान व्यक्तियों का यह विश्वास है कि प्रजातन्त्र का रूप उपयोग्य जनता को शक्ति सौंप देने से विकृत हो गया है और इसकी प्रतिक्रिया अनिवार्य है । लॉर्ड ब्राइस प्रजातन्त्र के भविष्य के सम्बन्ध में अतिशय आशावादी नहीं था, जिस प्रतिनिधि-परिषद् द्वारा शासन के रूप में प्रजातन्त्र प्रायः प्रत्येक स्थान में प्रतिष्ठित है, उसके विचार में उसमें समय के लक्षण प्रकट हो रहे हैं, प्रायः प्रत्येक देश में इन परिषदों में बिश्वास प्रत्यक्षतः नष्टप्रायः हो चुका है । कुछ देशों में वे अपने कार्य में उपयोग्य सिद्ध हुई हैं और दूसरे देशों में वे राजनीतिक दलों के प्रत्यक्षिक प्रधीन हो गयी हैं । हाल में योरोप के कुछ देशों में कुछ प्रतिनिधि-शासनों के स्थान पर अधिनायकतन्त्र की जो स्थापना हो गयी है, वह प्रतिनिधि-प्रणाली के प्रति असन्तोष के कारण ही हुई है । किन्तु जैसा ब्राइस ने कहा है, जो प्रजातन्त्र को आलोचना करते हैं, उनका यह कर्तव्य है कि वे इससे अधिक प्रबुद्ध प्रणाली बतलाने ।

सफल प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक शर्तें

प्रजातन्त्र का जो विशद और व्यापक अनुभव हमें है, उसके आधार पर हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि प्रजातन्त्र की सफलता के लिए कुछ आवश्यक शर्तें हैं । मेन ने जो प्रजातन्त्र का अत्यन्त तीव्र आलोचक था, यह स्वीकार किया है कि 'विवेकपूर्ण संविधान' द्वारा प्रजातन्त्र को अमान्य नियन्त्रित करके इतनी शान्त की जा सकती है जैसा एक सरोवर का जल । सेकी ने भी जो अमेरिकन प्रजातन्त्र का

१. Grammar of Politics, p. 17.

२. Elements of Politics, p. 608.

मालोचक था, कहा कि प्रजातन्त्र विफल नहीं हुआ है, परन्तु उसने बताया कि प्रजातन्त्र की सफलता के लिए एक कर्तव्य अत्यन्त आवश्यक है—प्रधान 'एक लिखित संविधान, जिसके द्वारा सम्पत्ति तथा इकरार सुरक्षित किये जा सकें, मौलिक परिवर्तन के मार्ग में कठिनाइयों डाली जा सकें, बहुमत की सत्ता पर प्रभुत्व लगाया जा सके और क्षणिक घसन्तोप के विस्फोट को तथा राज्य के प्रमुख स्तम्भों की गुटबन्दियों द्वारा विध्वंस किये जाने से रोका जा सके ।'

इस बात को कहने की कोई आवश्यकता नहीं है कि प्रजातन्त्र की सफलता पूर्वक कार्यान्वित करने के लिए चायद सबसे आघातपूर्ण गर्त यह है कि जो जनता उसे कार्यान्वित करे, उसमें काफी ऊँची मात्रा में राजनीतिक विवेक-बुद्धि हो, सार्वजनिक मामलों में स्थायी दिलचस्पी, सार्वजनिक उत्तरदायित्व की तीव्र भावना तथा बहुमत के निर्णय की स्वीकार करने की तत्परता हो। बहुमत को ये यह स्वीकार करने के लिए राजी होना चाहिए कि अल्पसंख्यक अल्पमतों (Minorities) के अधिकार हैं, जिनका आदर किया जाना चाहिए और प्रजातन्त्र के मौलिक सिद्धान्तों में से एक सिद्धान्त की अवहेलना किये बिना उनकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। अनेक देशों में निर्वाचकों की दुःखप्रद उदासीनता प्रजातन्त्र के लिए वास्तव में एक संकट है। मात्सेनब्यू का यह कथन मलय है कि एक अत्याचारी राजा के शासन में राज्य का विनाश उतना शीघ्र नहीं हो सकता जितना गणतन्त्र में सामान्य लोक-कल्याण के प्रति उदासीनता से। लावेल तथा मिल ने भी यह ठीक ही कहा है कि प्रजातन्त्रों की राज्य की ओर से प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था करनी चाहिए और उसे अनिवार्य भी कर देना चाहिए। यह हर्ष की बात है कि बहुत से राज्य आज इस कर्तव्य की काफी मात्रा में पूरा कर रहे हैं।

लॉर्ड ब्राह्म ने यह ठीक ही निष्कर्ष निकाला था कि लोकशासन की प्रगति या अवधनति मानव जाति की बौद्धिक एवं नैतिक प्रगति के अनुपात में होगी। उसके मत में बौद्धिक प्रगति से तात्पर्य पुस्तकों द्वारा अर्जित बुद्धिमत्ता से, केवल निबन्ध-पढ़ने की योग्यता से, ही नहीं है, प्रत्युत ऐसी बुद्धिमत्ता से है जो 'मम्मन द्वारा उपरत, सहानुभूति द्वारा जोधित और समाज के प्रति कर्तव्य-भावना द्वारा उत्तेजित हो।' मंसेप ने, प्रजातन्त्र का अविध्य दो विस्तृत विषय—धर्म का अविध्य तथा मानव-प्रगति की प्रत्याशा—का ही भग है। प्रार्थमर कार्थलेमी ने अपने बृहत् अध्ययन से यह निष्कर्ष निकाला है कि सफलता की आवश्यक गर्त यह है कि प्रजातन्त्र का संभालन सबसे अधिक बुद्धिमानों, मेधावियों और सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों द्वारा हो।'

१. नॉमन एंगेल ने अपनी पुस्तक, The Public Mind के प्रथम अध्याय में प्रजातन्त्र की तांत्र मालोचना की है। यह विचार करने हुए कि प्रजातन्त्र सम्भव है या नहीं, उसने यह निष्कर्ष निकाला है कि यदि उसका अर्थ 'बहुमत द्वारा शासन' है तो जनता की रायों पर प्रभाव डालने वाले गहरे दुराग्रह, राष्ट्रीय शत्रुताएं धर्मनिरपेक्षता तथा व्यापक भावनाओं पर विचार करते हुए यह कहना पड़ेगा कि वह एक कपट में अधिक कुछ नहीं हो सकता। वह कहता है कि उसके दोषों की स्वीकार करके और निम्नलिखित सत्तों की स्वीकार कर, उनका निवारण करने का प्रयत्न करके हम प्रजातन्त्र को सफल बना सकते हैं। हमें स्वीकार करना चाहिए कि 'जनता की आवाज साधारणतया सैतान की आवाज होती है', जनता के निर्णय की स्वाभाविक प्रवृत्तियाँ अत्यन्त अविश्वसनीय एवं दोषयुक्त

## प्रजातन्त्रात्मक शासनों के लिए जनता की विभिन्न योग्यताएँ

अनुभव के निष्कर्षों से यह निस्सन्देह प्रमाणित होता है कि प्रजातन्त्र की सफलता उन लोगों की योग्यता पर निर्भर है जो उसका प्रयोग करते हैं, क्योंकि, जैसा मिल ने कहा है, शासन मानवीय साधन हैं और मनुष्यों द्वारा ही उनका प्रयोग हो सकता है। संसार में निस्सन्देह ऐसे भी देश हैं, जिनमें इसके प्रयोग निराशाजनक सिद्ध हुए हैं। इस प्रकार लेटिन अमेरिका के अधिकांश गणतन्त्रों में प्रजातन्त्र के रूप विद्यमान हैं। परन्तु उनमें से कुछ में प्रजातन्त्र को कार्यान्वित करने में अधिक मात्रा में सफलता नहीं मिली क्योंकि वहाँ जनता में प्रजातन्त्र के लिए उस आवश्यक पात्रता का अभाव था जो प्राग्ल सेक्सन जनता में काफी मात्रा में विद्यमान है। वहाँ स्थायी एवं व्यवस्थित शासन के स्थान पर भ्रान्तियाँ एवं अधिनायकतन्त्र अभी तक प्रचलित हैं। पैरू के एक विद्वान् लेखक ने स्वीकार किया है कि लेटिन अमेरिका के अधिकांश क्षेत्र में प्रजातन्त्र विफल रहा है। 'एक सौ वर्ष व्यतीत हो गये ; तिस पर भी इन राज्यों में अस्थान्ति पणिग्याप्त है, ऐसा मान्य होता है कि इन्हीं प्राय में अराजकता की समर्पित कर दिया है', लेटिन अमेरिका में राजनीतिक शिक्षण का, वहाँ तक कि किसी भी प्रकार की प्राथमिक शिक्षा का भी, अभाव है। अशिक्षित जनता, कुछ बड़े नगरों को छोड़, मार्बेज्जिनिक मामलों में भाग नहीं लेती ; वरन् वह अपने कुछ नेताओं के आदेशों को ही मानती है। मेक्सिको में यह बात खो-तिहाई जनता के सम्बन्ध में सत्य है। मध्य-वर्ग का विकास बड़ी धीमी गति से होता है। सामन्तव्युपेय कृपक राज घाज भी अजेन्डाइना, ब्राजील आदि देशों में है। प्राथमिक उद्योग तथा व्यापार पर विदेशी एकाधिकार है। प्रत्येक स्थान में सामाजिक संगठन और राजनीतिक सिद्धान्तों के दावों में मानजम्य का अभाव है ; एक ओर धनिकतन्त्र है तथा दूसरी ओर निरपेक्ष प्रजातन्त्र और समानता के सिद्धान्त।<sup>१</sup> इन्हीं कारणों से कुछ विद्वानों ने एशियायी राष्ट्रों के लिए, कम से कम उनकी वर्तमान स्थिति में, प्रजातन्त्र को अनुपयुक्त बताया है। जिन देशों में यह सबसे अधिक सफल हुआ है, उनमें उसका विकास स्वाभाविक रूप से हुआ है। यदि ऐसे देशों में प्रजातन्त्र की प्रतिष्ठा सहसा कर दी

होती है और यदि हम प्रवृत्तियों को ठीक करने और उनका पथ-प्रदर्शन करने की आवश्यकता महसूस करें तो हम उन्हें उचित सामाजिक मनुष्यासनो एवं शैक्षणिक प्रक्रियाओं द्वारा ठीक कर सकते हैं। यह कहते रहना कि 'जनता की आवाज ईश्वर की आवाज है और इसका यह अर्थ निकलना कि 'जनता स्वाभाविक रूप से' सही होती है, उतना ही गलत है जितना एक नाविक के लिए यह कहना कि समुद्र में ऐसा कोई ऊपर उठी हुई चट्टानें नहीं हैं जिनका मुझे डर है। जब नाविक यह कहता है तभी से वे चट्टानें उसके लिए एक घातक खतरा बन जाती हैं। उस नाविक के लिए उन चट्टानों से कोई खतरा नहीं रहता जो कहता है कि 'हाँ' चट्टानें हैं, मीने उन्हें ऊपर अपने नकदी में चिन्हित कर लिया है और मैं उनसे बचना भी जानता हूँ।' एनेल ने स्पष्ट शब्दों में स्वीकार किया है कि प्रजातन्त्र का कोई विकल्प नहीं है ; निरंकुश शासन, कुलीनतन्त्र अधिनायकतन्त्र इन सबमें नहीं दोष हैं जो प्रजातन्त्र में हैं।

१. Dictatorship and Democracy in Latin America, *Foreign Affairs*, Vol. III (April, 1925), p. 474.



जाय जो दातान्दियो से स्वेच्छाकारी एकतन्त्रो द्वारा शासित रहे हैं तो यह कृत्रिम नृष्टि होगी और उसकी जड़ शून्यः शून्यः और कठिनाई में जम सकेगी ।<sup>१</sup>

हाल में चीन, फारस और टर्की में कुछ प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं की विरोधपत्र उत्तरदायी सांसद शासन-प्रणाली की स्थापना के लिए प्रयत्न किये गये हैं ।<sup>२</sup> परन्तु इसका धर्म है—ऐसे देश में एक विदेशी प्रणाली की स्थापना जहाँ इसके लिए राजनीतिक शिक्षण तथा स्वशासन के अभ्यास द्वारा किसी प्रकार की तैयारी नहीं की गयी है । यह अभी देखना है कि इन प्रयोगों के परिणाम उन लोगों की भाषा के अनुकूल मिट्ट होंगे या नहीं जिन्होंने ये प्रयोग किये हैं । हाल में पूर्वी तथा दक्षिण-पूर्वी योरोप के अनेक राज्यों में प्रजातन्त्रात्मक शासनो की स्थापना की गयी है । किन्तु वहाँ भी पहले से मृत्ति तैयार नहीं थी और जनता में प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक गुणों का अभाव है । कुछ समय के लिए वहाँ अवश्य ही इस धामन के मंचालन में अनेक कठिनाइयाँ होंगी और शायद वह असफल भी हो, किन्तु यह असफलता अस्थायी भी हो सकती है ।

### प्रजातन्त्र पर प्रतिशय भार

एक बात जिसे कुछ लेखक प्रजातन्त्रों का सतरा नहीं तो दोष अवश्य मानते हैं, उनका प्रतिशयता का भार है । वे निर्वाचकों पर इतने कार्यों का भार डालते हैं जिन्हें वे उनकी प्रकृति तथा विविधता के कारण सफलतापूर्वक नहीं कर सकते । प्रेसीडेण्ट सविल ने कहा था कि प्रजातन्त्र में एक कठिनाई यह है कि वह बहुत अधिक करना चाहता है । यह समालोचना सर्वथा उचित है, विरोधपत्र जहाँ तक इसका मयुक्त राज्य अमेरिका में प्रजातन्त्र के प्रयोग से सम्बन्ध है ।

जो विद्वान् प्रजातन्त्र की इस प्रकार समालोचना करते हैं, वे कहते हैं कि जनमत-समूह और जनता द्वारा कानून-निर्माण तथा प्रति-प्रजातन्त्रीय उपायों का प्रयोग जिनके द्वारा निर्वाचकों पर ऐसे निर्णयों एवं उत्तरदायित्वों का भार डाला गया है, जिनकी उनके प्रतिनिधि बड़ी अच्छी तरह कर सकते हैं, वास्तव में सच्चे प्रजातन्त्र को विकृति है और ऐसा करना सच्चे प्रजातन्त्र के स्थान पर एक मिथ्या प्रजातन्त्र की प्रतिष्ठा करना है । इन समालोचना में सत्य की भाषा उस सीमा पर निर्भर है जिस तक पूर्णतः स्वस्थ प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त को व्यवहार में लागू किया जाता है, प्रजातन्त्र की ये रीतियाँ (Devices) सम्मत् रीति से प्रयोग में लायी जाती हैं या उनसे अधिक काम लिया जाता है ? जहाँ, जैसा कुछ अमेरिकन राज्यों में प्रत्यक्ष देखने में आया

१. तुलना कीजिए, Bryce, Modern Democracies, Vol. II, Ch. 71.

२. ब्राड्स ने कहा है कि फारस तथा मेक्सिको में प्रजातन्त्र का भविष्य अंधकारमय है और चीन के लिए, जहाँ जनता सदा से ही एक पूज्य निरंकुश शासक की भाषा का पालन करती रही है, उसकी पूजा करती रही है, गणतन्त्र की प्रपेक्षा एकतन्त्र ही अधिक उपयुक्त है । 'आप सरबत्ती हुई रेत पर कोई भवन खड़ा नहीं कर सकते और न किसी देश में एकदम कोई ऐसी समस्या स्थापित कर सकते हैं जिसे दूसरे देश दातान्दियों की शिक्षा और और परिश्रम एवं संपर्क के बाद स्थापित किया जा सके । ऐसे मनुष्यों को स्वशासन का काम सौंपना, जो उनके योग्य नहीं हैं, और जो है, जैसा मेटाटिक सागर के कोहरों तथा हिम-खण्डों के बीच एक नौका के जहाज के चालन के कार्य को कैबिन के किमी लड़के को सौंप देना या बच्चे को मोटर चलाने को कहना । Modern Democracies, Vol. II, pp 502, 511, 516.

है, एक ही निर्वाचन में निर्वाचकों को प्रायः १०० कानून सम्बन्धी प्रस्तावों पर अपना मत देना होता है, वहाँ जनमत-संग्रह का मर्यादित प्रयोग करने वाले अनुभव करते हैं कि ऐसा करना प्रजातन्त्र का अनुचित सीमा तक विस्तार करना है।

अमेरिकन प्रजातन्त्र की एक आलोचना, जिसके समर्थक अनेक हैं, यह है कि इसमें जनता अपने मतदान द्वारा प्रशासनीय अधिकारियों तथा प्रौद्योगिक कर्मचारियों (Technical Functionaries), यहाँ तक कि न्यायाधीशों तक की नियुक्ति करती है और ये नियुक्तियाँ सामान्यतया भ्रष्ट कास के लिए होती हैं। इसका अर्थ है—केवल भ्रान्तिजनक और अत्यन्त सम्बे मत-पत्र ही नहीं, बल्कि बारम्बार होने वाले अनेक चुनाव जिससे नागरिकों पर ऐसा बोझ पड़ता है जिससे योरोप के प्रजातन्त्रीय देशों की जनता अपरिचित है। अमेरिकन प्रजातन्त्र इन बातों में दूसरे प्रजातन्त्री से, यहाँ तक कि स्विट्जरलैण्ड की प्रजातन्त्र-प्रणाली से भी भिन्न है, जो प्रजातन्त्र-प्रणाली का प्राचीन घर समझा जाता है। योरोप के अत्यन्त प्रजातात्मिक राज्यों में अर्थात् इंग्लैण्ड, फ्रांस तथा स्विट्जरलैण्ड में केवल व्यवस्थापिका-परिषद् तथा स्थानीय संस्थाओं के सदस्यों का ही चुनाव किया जाता है, शासन के कर्मचारियों तथा न्यायाधीशों का चुनाव इन देशों में प्रायः कभी नहीं किया जाता। सिद्धान्ततः कनाडा में भी ऐसा ही होता है, जहाँ न्यायाधीश, सरकारी वकील, डेरिक और क्लक आदि की नियुक्ति की जाती है, निर्वाचन नहीं। इस मान्यता का कोई औचित्य सिद्ध नहीं हो सका है कि लोक-निर्वाचन उत्तरदायित्व को आवश्यक शर्त है।<sup>१</sup> इसके विपरीत इससे शासन के कर्मचारियों तथा न्यायाधीशों का निर्वाचन राजनीतिक दलों के संघातकों (Bosses) तथा दलों की मशीन के हाथों में पहुँच गया है और कुछ लेखकों के अनुसार इसके फलस्वरूप लोकप्रिय शासन की नहीं, अलोकप्रिय शासनों (Unpopular Governments) की प्रतिष्ठा हुई है।<sup>२</sup> सच्चे प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका-परिषद् तथा कार्यपालिका के ऐसे अधिकारियों (Executive Officers) का ही निर्वाचन होता है, जिनका कर्तव्य उच्च नीति के प्रश्नों का निर्णय करना है; दूसरे कर्मचारियों का निर्वाचन इसके लिए आवश्यक नहीं है।<sup>३</sup>

प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् वैदेशिक मामलों पर लोक-नियन्त्रण के लिए किए जाने वाला प्रान्दोलन एक नये क्षेत्र में प्रजातन्त्र के विस्तार के लिए सबसे अन्तिम तथा अंश सीमा तक पहुँचने वाली मान करता है। यदि ऐसा विस्तार किया गया तो प्रजातन्त्र का कार्य और बढ़ जायगा और उसे कार्यान्वित करने में उस पर और भी अधिक भार बढ़ जायगा। जनता राजकीय पदों के लिए उम्मेदवारों के अतिरिक्त एवं

१. देखिये, Sidgwick, The Democratic Mistake, Ch. 2.

२. Kales, Unpopular Government in the United States, Willoughby and Rogers, Introduction to Problem of Government.

३. तुलना कीजिये, Ford, 'Too Much Election' (Representative Government, Ch. 9)। लेखक ने कहा है कि 'प्रातिनिधिक शासन की यह आवश्यक शर्त है कि निर्वाचन केवल प्रतिनिधियों के चुनाव तक ही सीमित रहे; इस सिद्धान्त का अतिक्रमण करना प्रातिनिधिक शासन को निर्वल करना है और यदि प्रशासनीय कर्मचारियों के निर्वाचन की प्रथा सामान्य हो जाती है तो प्रातिनिधिक शासन का रूप भले ही बना रहे, वस्तुतः वह नष्ट हो जाता है (पृष्ठ १५३)।

उनकी पात्रता के सम्बन्ध में विवेकपूर्ण निर्णय देने में चाहे कितनी ही कुशल हो, जिन लोगों में देश की वैदेशिक नीति के प्रश्नों पर अपना मत देने की योग्यता होती है, ऐसे लोगों की संख्या अत्यन्त सम्य देशों में भी बहुत छोटी होती है। विशेषतः संयुक्त राज्य अमेरिका में, वैदेशिक मामलों के प्रति जनता में रुचि का प्रभाव और फलतः जनता में अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों के सम्बन्ध में अज्ञान की अनेक बार घालोचना की गयी है।<sup>१</sup> इन परिस्थितियों में, वैदेशिक नीति पर लोक-नियन्त्रण से, यदि इसमें सन्धियों पर जनमत तथा राजनीतिक घान्दोलनों में वैदेशिक नीति के सवालों पर जनता का निर्णय सम्मिलित है, अत्यन्त भयंकर परिणाम निकलेंगे। एलिहू रूट ने ठीक ही कहा है कि यदि वैदेशिक नीति का लोक-नियन्त्रण कभी व्यावहारिक हो सकता है तो जनता की शिक्षा तथा विशेष रुचि द्वारा उसके लिए योग्यता प्राप्त करना चाहिए वरना वह उन राज-दूतों की प्रेरणा अधिक गड़बड़ करेगी जिनकी कथित अयोग्यता तथा दोषों के विरुद्ध यह मार्ग की जाती है।<sup>२</sup>

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Angell,	"The Public Mind" (1927), Ch. 1.
Bonn,	"The Crisis of European Democracy" (1925), Ch. 6.
Bryce,	"Modern Democracies" (1921), Vol. I, Ch. 8 ; Vol. II, Chs. 45, 73-75, 78.
Dicey,	"Law and Opinion in England" (1915), Lecture III.
Farrer,	"The Monarchy in Politics" (1917), concluding chapter.
Finer,	"The Theory and Practice of Modern Government" (1932), Vol. I, Ch. 5 and Vol. II, Ch. 22.

- १ प्रथम विश्व-युद्ध के बाद में अमेरिका में अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में जनता की रुचि काफी बढ़ी है और जिन लोगों को इन बातों का अच्छा ज्ञान है, उनकी संख्या अधिक हो गयी है, यद्यपि सारी जनता को देखते हुए वे थोड़े से ही हैं।
- २ बार्सेलेमो ने भी विदेशी नीति के नियन्त्रण के सम्बन्ध में जनता की अयोग्यता पर जोर दिया है। यह अयोग्यता इस कारण है कि विदेशी नीति सम्बन्धी प्रश्नों के ज्ञान का उसमें प्रभाव है और ऐसे मामलों में लोगों की रुचि भी नहीं है। उसने कहा है कि फ्रांस के सन् १७९३ के सविधान के निर्माताओं ने भी, जिन्होंने प्रजातन्त्र के चरम रूप को फ्रांस में प्रतिष्ठित किया था, सन्धियों के लिए जनता की स्वीकृति की व्यवस्था नहीं की। राज ऐसा कोई व्यक्ति नहीं मिलेगा जो इस बात पर जोर देता हो कि सभी कानूनों एवं नीतियों, उदाहरणार्थ बजट पर जनमत प्राप्त करना चाहिए।

किन्तु स्विट्जरलैण्ड ने विदेशी मामलों के लोक-नियन्त्रण की ओर बंदम उठाया है। अभी हाल ही में वहाँ के सविधान में एक संशोधन हुआ है जिसके अनुसार यदि ३०,००० नागरिक या ८ कैंटन उसके लिए प्रार्थना करें तो अनिश्चित अवधि या १५ वर्ष से अधिक अवधि के लिए की हुई सन्धि पर जनमत लेना पड़ता है। इस संशोधन के अनुसार फ्रांस तथा स्विट्जरलैण्ड के बीच ७ अगस्त सन् १९२१ को की गयी सन्धि पर जनमत लिया गया था और वह प्रसवीकृत कर दी गयी थी। स्विट्जरलैण्ड के राष्ट्र-सभ में शामिल होने के प्रश्न पर भी जनमत द्वारा निर्णय हुआ था।

- Fisher, "The Republican Tradition in Europe" (1911), Ch. 13.
- Follett, "The New State" (1918), Chs. 16-21.
- Giddings, "Democracy and Empire" (1900), Chs. 12, 14, 16.
- Hall, "Popular Government" (1927), Chs. 1, 3.
- Holcombe, "The Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), Ch. 1.
- Kales, "Unpopular Government in the United States" (1914), Chs. 1-2.
- Lecky, "Democracy and Liberty," Vol. 1, Chs. 1, 4.
- Lowell, "Public Opinion and Popular Government" (1913), Ch. 10, also "Essays on Government" (1889), Ch. 2.
- Ludovic, "A Defence of Aristocracy" (1915), Chs. 1, 6-8.
- Maine, "Popular Government" (1886), Essays I-II.
- Mallock, "The Limits of Pure Democracy" (3rd ed., 1919), Chs. 1, 2, 3.
- Marriott, "The Mechanism of the Modern State" (1927), Vol. II, Chs. 24-26.
- Mencken, "Notes on Democracy" (1922).
- Mill, "Considerations on Representative Government" (1861), Chs. 2-4.
- Penman, "The Irresistible Movement of Democracy" (1923), Ch. 10.
- Sidgwick, "The Democratic Mistake" (1914), Chs. 2-3.
- Treitschke, "Politics," Vol. II, Chs. 15, 20.
- Weyl, "The New Democracy" (1914), Ch. 20.
- Wiley, "Some Recent Critics and Exponents of the Theory of Democracy" in Merriam, Barnes and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), Ch. 2.
-

## विविध शासन-पद्धतियों के गुण-दोष (क्रमशः)

### (४) एकात्मक और केन्द्रीय शासन

एकात्मक तथा केन्द्रीय शासन की व्यवस्था

गत अध्याय में हम बातचीत चुके हैं कि एकात्मक शासन-प्रणाली में अन्तर्गत राज्य की सर्वोच्च शासन-सत्ता उसके किसी एक या कुछ भागों में केन्द्रित होती है जिसकी प्रतिष्ठा एक सामान्य केन्द्र में होती है वहाँ से वह शासन-संस्था का कार्य सम्पादन करती है। इसी कारण कभी-कभी उसे केन्द्रीय शासन (Centralized Government) भी कहते हैं, यद्यपि एकात्मक शासन तथा केन्द्रित शासन आवश्यक रूप से समान नहीं हैं। एक प्रकार से, समस्त ऐसी सरकारें, जो मंथीय नहीं हैं, इस श्रेणी के अन्तर्गत आ जाती हैं, परन्तु मध्य-शासन भी केन्द्रित होता है, क्योंकि उसमें केन्द्रीय शासन उन समस्त सार्वदेशिक विषयों के सम्बन्ध में कानून बनाता है और उनके प्रशासन की व्यवस्था करता है जो केन्द्रीय शासन को सौंप दिये गये हैं।

एकात्मक शासन और मंथीय शासन में जो भेद है, वह यह है कि एकात्मक शासन-प्रणाली में शासन तथा प्रशासन सम्बन्धी समस्त मामलों में अन्तिम सत्ता और नियन्त्रण केन्द्रीय शासन के हाथ में होता है, परन्तु मंथीय शासन में यह अन्तिम शासन-सत्ता एवं नियन्त्रण केन्द्रीय एवं स्थानिक शासनों में विभाजित होती है। इस प्रकार एकात्मक शासन का सार है—उसमें स्थानीय स्वशासन का अभाव। उसमें भी स्थानीय स्व-शासन होता है परन्तु उतना ही जितना केन्द्रीय शासन प्रदान करता है और उसमें भी वह कमीवशी कर सकता है।

अकेन्द्रीकरण (Deconcentration) और विकेन्द्रीकरण (Decentralisation)

जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, एकात्मक शासन, अधिकारों में केन्द्रित होते हुए भी, आवश्यक रूप से केन्द्रित शासन नहीं होता। उदाहरणार्थ, फ्रांस में, जहाँ शासन-प्रणाली इस अर्थ में एकात्मक है कि राज्य की अन्तिम शासन-सत्ता पैरिस में स्थित केन्द्रीय सरकार में ही केन्द्रित है और वहाँ से उसका प्रसार होता है, उसका प्रभाव अकेन्द्रीकरण और कुछ सीमा तक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया के फल-स्वरूप कम हो गया है। अकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया से अनेक मामलों का वास्तविक प्रशासन केन्द्रीय सरकार ने स्थानिक शासनों (डिपार्टमेन्ट, एरॉन्जिमेन्ट तथा कम्यून) में कार्य करने वाले अपने प्रतिनिधियों और एजेण्टों (प्रिपेक्ट, सब-प्रिपेक्ट, मेयर, पुलिस-कमिश्नर आदि) को सौंप दिया है। इसका प्रभाव यह हुआ है कि पैरिस में जो कार्याधिकार हो गया था, वह कम हो गया और समस्त स्थानीय स्तरों में प्रशासन-व्यवस्था सरस हो गयी। परन्तु ऐसे समस्त अधिकारी तथा एजेण्ट (मेयर को छोड़)

पेरिस की केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और उन पर (केन्द्रीय शासन के एजेंट की हैसियत से काम करने के समय मेयर पर भी) केन्द्रीय सरकार का ही निर्देशन तथा नियन्त्रण होता है। इस सीमा तक फ्रान्स का शासन केन्द्रित है। विकेन्द्रीकरण (Decentralization) की प्रक्रिया द्वारा एक सीमित मात्रा में स्वाशासन की स्थापना हो गयी है। दानियेष्ट के कानून द्वारा प्रान्तों, जिलों तथा नगरों (डिपार्टमेंटों, एरॉन्डिजमेंटों तथा कम्यूनो) में लोक-निर्वाचित स्थानिक समितियाँ स्थापित हो गयी हैं और उनमें प्रत्येक कम्यूनल समिति (Council) अपना एक मेयर चुनती है। इसमें सन्देह नहीं कि स्थानीय सरकारों के अधिकार अधिक सीमित हैं और उन पर बड़ी मात्रा में केन्द्रीय प्रशासकीय नियन्त्रण भी है। फ्रान्स की पार्लियमेंट, जो कुछ स्थानीय स्वराज्य प्रान्तों को मिला है, उसे सीमित कर सकती है अथवा उसे माफ भी ले सकती है। इस प्रकार फ्रान्स का शासन जहाँ तक व्यवस्थापन तथा प्रशासन-सत्ता के अन्तिम स्रोत से सम्बन्ध है, पूर्णरूपेण और जहाँ तक वास्तविक प्रशासन से सम्बन्ध है वहाँ तक काफी मात्रा में केन्द्रित है। योरोप के अन्य शासन भी जो सघीय नहीं हैं, विभिन्न मात्राओं में इसी प्रकार के हैं।

### एकात्मक शासन के गुण

एकात्मक शासन में जो इतना प्रचलित है, कम से कम उन लोगों की दृष्टि में जिन्होंने उसे अपने देश में स्थापित किया है और जो उसके प्रयोग रहने में कुछ अनुभव करते हैं, अवश्य ही ऐसे गुण होने चाहिए जो सघ-शासन से कभी अधिक श्रेष्ठ हैं। ये गुण मुख्यकर समस्त देश में कानून, नीति तथा प्रशासन की एकस्यता और केन्द्रित शासन की सङ्घ प्रान्तरिक तथा बाह्य शक्ति के परिणामस्वरूप हैं। एकात्मक शासन-प्रणाली में स्वाभाविक रूप में भी शक्ति का संचार होता है। जिन देशों में व्यवस्था तथा प्रशासन सम्बन्धी सत्ताओं का केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकारों के मध्य विभाजन कर दिया जाता है और जहाँ स्थानीय सरकारें वैधानिक दृष्टि से अपने क्षेत्रों में सर्वोच्च होती हैं और उन पर केन्द्रीय नियन्त्रण कम अथवा सर्वथा नहीं होता, वहाँ स्वभावतः राष्ट्रीय सत्ता कुछ दुर्बल हो जाती है; देश के विविध भागों में कानून तथा नीति में विभिन्नता होती है और कभी-कभी कानून की कार्यान्वित करने में (स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार विभिन्न मात्राओं में) क्षमता का अभाव या मूल्यता देख पड़ती है और शासक स्थानीय शासन अत्यन्त खर्चीले तथा फिजूलखर्च भी होते हैं। वदेशिक नीति तथा देश-रक्षा के क्षेत्र में केन्द्रित शासन प्रयुक्ततः शक्ति घाली होता है। एकात्मक शासन अपने संगठन में बड़ा सरल और सघीय शासन की अपेक्षा कम खर्चीला भी होता है, क्योंकि उसमें केन्द्रीय तथा स्थानीय अधिकारी तथा सेवाएँ दोहरी नहीं होती।

१. इंग्लैण्ड में भी इन प्रक्रियाओं के द्वारा केन्द्रित शासन का प्रभाव कम कर दिया गया है। इस प्रक्रिया को 'समर्पण' (Devolution) की प्रक्रिया द्वारा समर्पण इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड तथा वेल्स के लिए गीण व्यवस्थापिका-सभाओं का निर्माण करके और भी अधिक विस्तार करने की माँग की जा रही है। इस विषय पर देखिये, Chiao, Devolution in Great Britain (1926).
२. यह बात जर्मनी तथा ऑस्ट्रिया के संघों को लागू नहीं होती, जहाँ राष्ट्रीय कानूनों पर प्रभुत्व रखने का भार स्थानीय शासनों का होता है और इस प्रकार दोहरी सेवाएँ बहुत कम होती हैं।

## इस प्रणाली के दोष—फ्रान्स का उदाहरण

इस प्रणाली के विरुद्ध एक स्पष्ट भावों में यह है कि इसमें स्थानीय स्वाशासन का अधिकार नहीं होता और ऐसे कार्यों का नियन्त्रण तथा ऐसे प्रश्नों का निर्णय, जिनका सम्बन्ध स्थानिक जनता से ही होता है, ऐसे दूरस्थ अधिकारियों को सौंप दिया जाता है जिन्हें उन मामलों में कोई रुचि नहीं होती। इस प्रणाली का प्रभाव फ्रांस में स्पष्ट रूप से देख पड़ता है, जहाँ पेरिस में स्थित राष्ट्रीय पार्लामेंट स्थानीय मामलों के लिए भी कानून बनाती है और जहाँ केन्द्रीय सामनाधिकारियों का स्थानीय अधिकारियों एवं स्थानीय समितियों पर व्यापक नियन्त्रण है। इस प्रकार राष्ट्रीय पार्लामेंट तथा केन्द्रीय शासन पर जो भार पड़ा है, उसके कारण स्थानीय अधिकारियों के आदेश प्राप्त करने में असाधारण विलम्ब लगता है और इस अवधि में स्थानिक हितों की क्षति पहुँचती है। पार्लामेंट पर राष्ट्रीय तथा स्थानीय कानूनों के निर्माण का अत्यधिक भार तो होता ही है, उसे उन स्थानीय स्थितियों तथा आवश्यकताओं का पर्याप्त एवं आवश्यक ज्ञान भी नहीं होता, जिनके सम्बन्ध में कानून बनाने पड़ते हैं। यही हाल केन्द्रीय शासन के अधिकारियों का है। इसका परिणाम यह होता है कि स्थानीय मामलों की व्यवस्था ऐसे अधिकारियों द्वारा होती है, जिन्हें उनके सम्बन्ध में बहुत कम ज्ञान होता है और स्थानीय अधिकारियों की, जो अपने ज्ञान तथा दिलचस्पी के कारण उन्हें अच्छी तरह कर सकते हैं, पेरिस से या डिपार्टमेंट के प्रिफेक्टों की आज्ञा प्राप्त किये बिना कार्य करने की सलाह नहीं होती। बहुत-से फ्रेंच लेखकों ने भी उस केन्द्रित शासन की निन्दा की है, जिसके अधीन वे रहते हैं। उसे के एक्जाम्पलरम (अधिकार में यह नेपोलियन के समय से खला पड़ा है) तथा गलातम्य के सिद्धान्तों के विरुद्ध और इस कारण अनावश्यक (अन्ति के बाद कुछ समय के लिए वह आवश्यक भाने ही रहा हो) तथा स्थानिक स्वतन्त्रता का विनाशक मानते हैं। समय-समय पर मन्त्रि-परिषद् ने भी वर्तमान प्रणाली में आमुल परिवर्तन करने की आवश्यकता तथा स्थानीय स्वाशासन की अधिक विस्तृत प्रणाली की स्थापना की आवश्यकता का समर्थन किया है, परन्तु इन दिशा में अभी तक कुछ भी नहीं हो सका है और फ्रेंच जनता आज भी उसी शासन के अधीन है, जिसे मई १८०० में नेपोलियन ने स्थापित किया था।<sup>१</sup>

यहाँ कहीं भी एकात्मक शासन प्रतिष्ठित है, उसकी धालोकना यह कह कर की जाती है कि जिसके कारण स्थानीय जनता में अपनी ओर से कार्य करने की क्षति मन्द पड़ जाती है, उसमें सार्वजनिक कार्यों के लिए प्रोत्साहन एवं प्रेरणा के स्थान में उन्माद भग होता है, स्थानीय शासन की क्षति दुर्बल होती है और केन्द्रित नीकर-घाही का विकास होता है। एकात्मक शासन एक छोटे तथा ऐसे देश के लिए उपयुक्त होता है, जिनमें जनता समान जाति की होती है और विशेषतः ऐसी जनता जिसमें स्थानीय स्वाशासन की आदतों तथा उसके लिए क्षमता का अधिक मात्रा में विकास न हुआ हो, परन्तु यह प्रणाली ऐसे सुविशाल देश के लिए उपयुक्त नहीं है जहाँ स्थानीय अवस्थाओं की तथा अन्य प्रकार की अनेक विविधताएँ हों। जिन देश में जनता में

१. मई १९१० के चुनाव में ५६७ में से ३४६ सदस्यों ने शासन-प्रणाली के सुधार का सक्त्प ग्रहण किया था। फ्रान्स के एक प्रसिद्ध लेखक (Paul Deschand) ने अपनी अनेक पुस्तकों में लिखा है कि फ्रान्स में वर्तमान केन्द्रित शासन-प्रणाली के अस्तित्व के कारण प्रजातन्त्र नहीं, बरन् नीकरशाही (Bureaucracy) है।

स्थानीय स्वशासन के लिए धनुराय तथा जिसमे स्थानीय स्वतन्त्रता के लिए प्रेम है, वहाँ ऐसी शासन-प्रणाली समझनीय होती है और अधिक टिकाऊ नहीं होती ।

## (५) मंघीय शासन

### मंघीय शासन के लक्षण

संघीय (Federal Government) शासन-प्रणाली एकात्मक प्रणाली के विपरीत है । उसकी साक्ष्यिक विशिष्टता इस बात में है कि राज्य में निम्न, शासन एवं प्रबन्ध की सत्ता, केन्द्र या राजधानी में स्थित केन्द्रीय मंत्रियों में या उनके स्थानीय प्रतिनिधियों तथा एजेंटों में विहित न होकर केन्द्रीय तथा संघ की विधायक इकाइयों (Units) के नासनों के बीच विभाजित एवं वितरित होती है । जैसा गत अध्याय में उल्लेख किया जा चुका है, संघ-शासन की केन्द्रीय सरकार तथा उसके विविध मंत्रियों (Units) की सरकारों के बीच सत्ताओं का विभाजन एवं वितरण संघ के विधान या उस कानून द्वारा निश्चित किया जाता है, जिसके अनुसार मघ की स्थापना की जाती है । इस प्रकार मघ के अन्तर्गत विविध राज्यों की स्वायत्तता (Autonomy) के जो अधिकार दिये जाते हैं या सुरक्षित रहते हैं, उनकी गारंटी रहती है, केन्द्रीय सरकार उन्हें अपने इच्छानुसार कम नहीं कर सकती और न उन्हें वापस ही ले सकती है । सामान्यतया वे वैयक्तिक राज्य अपने-अपने क्षेत्र में सर्वोच्च सत्ताधारी होते हैं और उनके प्रान्तरिक शासन-प्रबन्ध में उन पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण बहुत कम होता है या बिल्कुल नहीं होता । अपने इस क्षेत्र में वे स्थानीय आवश्यकताओं एवं हितों के अनुरूप कानून बनाने तथा शासन-प्रबन्ध करने में स्वतन्त्र हैं । इस प्रकार मंघीय-प्रणाली केन्द्रित एवं स्थानीय शासन का मिश्रण है । कानून तथा प्रशासन सम्बन्धी उन सब मामलों में जो केन्द्रीय सरकार को सौंप दिये गये हैं, वह केन्द्रित शासन है, अन्य सब मामलों में वह स्थानीय शासन है ।

### संघीय शासन के गुण

अन्य शासन-प्रणालियों की भाँति ही संघीय शासन में भी गुण-दोष हैं । उसके गुण ये ही हैं, जो एकात्मक शासन के दोष माने जाते हैं । सर्वप्रथम, अन्य प्रणालियों से अधिक इस प्रणाली द्वारा छोटे-छोटे राज्यों को ऐसा सुयोग मिलता है जिससे वे एक बलवान राज्य (Commonwealth) के रूप में संयुक्त हो सकते हैं और इस प्रकार उन्हें मजबूत-जगत् प्रान्तरिक तथा बाह्य लाभ प्राप्त होते हैं । इसके साथ ही उन राज्यों का वृद्धि-विकास बढ़ा रहता है और अपने हित के मामलों का प्रबन्ध स्वयं करने का अधिकार भी नष्ट नहीं होता है । इस प्रकार इसमें राष्ट्रीय ऐक्य के साथ स्थानीय स्वशासन और स्वशासन के अधिकार के लाभ भी प्राप्त होते हैं । इस लाभ की बदले में सामान्य हितों के मामलों की व्यवस्था की अपनी सत्ता को केन्द्रीय सरकार को सौंप देने से जो क्षति उन राज्यों को होती है, उसे वे सहर्ष सहन कर लेते हैं । इसके द्वारा विविध प्रकार की प्रवृत्तियों वाले राज्यों की केन्द्राभिमुखी तथा केन्द्रोन्मुखी शक्तियों में समतुलन स्थापित हो जाता है । संघीय शासन-प्रणाली ही एकमात्र ऐसी प्रणाली है जिसमें, उन मामलों में जिनमें एकरूपता की आवश्यकता है, समस्त देश के लिए कानून, नीति तथा प्रशासन की एकरूपता प्राप्त की जा सकती है और साथ ही साथ जहाँ देश के विविध भागों की विविध परिस्थितियों के कारण विविधता बाध्यता है, वहाँ विविधता भी सम्भव हो सकती है । इस शासन-प्रणाली के अन्तर्गत शासन तथा कानून के सम्बन्ध में अनेक प्रयोग एवं परीक्षण किये जा सकते हैं, जो एकात्मक शासन-



प्रणाली में सम्मिलित नहीं। यतः यह शासन-प्रणाली। विशेषरूप से ऐसे देशों के लिए अधिक उपयुक्त है, जिनका क्षेत्रफल एवं विस्तार अधिक है तथा जिनमें विविध प्रकार की अवस्थाएँ हैं। यह प्रणाली उन छोटे राज्यों के लिए भी उपयुक्त है जिनकी जनता में जाति, भूगोल तथा अन्य बातों की दृष्टि से अनेक भेद होते हैं और जो एक सामान्य शासन के अधीन उसी समय रह सकती है, जबकि उसे एक सीमा तक स्वशासन का अधिकार हो। राज्य के प्रत्येक विधायक वर्ग के लोगों को एक बड़ी मात्रा में स्थानीय स्वशासन का अधिकार मिल जाने से सार्वजनिक मामलों में उनकी अभिरूचि उत्तेजित होती है। वे अपनी नीतियों के निर्धारण तथा अपनी स्थानीय समस्याओं को हल करने में दूरस्थ धर्मरहित ज्ञान वाले, कार्य-भार से अधिक दबे हुए अधिकारियों की अपेक्षा अधिक कार्य-क्षम और योग्य होते हैं। इस प्रकार कार्य-क्षमता (Competence) के विभाजन के फलस्वरूप केन्द्रीय कानून बनाने वाले तथा प्रशासनीय अधिकारी-वर्ग, उस कार्य-भार एवं कार्याधिनय से मुक्त हो जाते हैं, जिससे वे एकात्मक शासन में व्यस्त रहते हैं। लॉर्ड ब्राइस ने इस बात की ओर भी संकेत किया है कि संघीय प्रणाली के अन्तर्गत स्वेच्छाचारी केन्द्रित शासन के, जो जनता के अधिकारों को कुचलने का प्रयास करता है, आविर्भाव की आशंका कम होती है।<sup>१</sup>

संघीय शासन-प्रणाली के साथी पर मोटेस्क्यू से लेकर धाधुनिक समय तक के लेखकों ने बार-बार जोर दिया है। जॉन फिस्क के मत में यही एकमात्र ऐसा शासन है जो धाधुनिक विचारों के अनुरूप एक समस्त महाद्वीप में स्थायी रूप से स्थापित किया जा सकता है।<sup>२</sup> थॉमस लेलक मिजविक ने यह भविष्यवाणी की थी कि हम इसका विस्तार पश्चिम योरोप में भी देखेंगे जहाँ अमेरिका के आदर्शों का अनुसरण किया जायगा।<sup>३</sup> जर्मन लेलक थो ने, जिसने संघीय शासन-प्रणाली का विवाद प्रथम किया है, घोषणा की थी इसमें राज्य-भावना की उच्चतम सिद्धि प्राप्त होती है। वेस्टर कैंप ने इसका गुणगान करते हुए लिखा है कि संसार में इस प्रणाली का इतना विस्तार हो गया है कि आजकल योरोप के क्षेत्रफल से तिगुने भाग में यही शासन-प्रणाली मिलती है।

### संघीय शासन के दोष

संघीय शासन-प्रणाली में अन्य प्रणालियों के समान ही दोष भी हैं। उनमें से कुछ दोष तो इस प्रणाली में स्वाभाविक ही हैं और कुछ दोष उन विशेष कारणों के कारण हैं, जो विविध राज्यों ने ग्रहण किये हैं। हाल में लेलको में उसके दोषों की चर्चा अधिक और गुणों की चर्चा कम करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है क्योंकि धाधुनिक समाज की बढ़ती हुई पैचीदगियों के कारण उसके दोष अधिकता से दृष्टिगत होने लगे हैं। एक लेलक ने हाल में लिखा है—“संघीय शासन में सुनिश्चित मर्यादाएँ और रचना सम्बन्धी गंभीर दोष हैं, जिन पर उसके जन्म के समय कोई ध्यान नहीं दिया गया, नवीन वातावरण के दबाव के कारण यह नष्ट हो सकता है। राजनीतिक दृष्टि से तथा बाह्य पक्ष में यह प्रणाली शक्तिशाली सिद्ध हो चुकी है; परन्तु

१. संघीय शासन के गुणों के सम्बन्ध में ब्राइस के मत के लिए उसकी पुस्तक *American Commonwealth* के अध्याय २६, ३० देखिये।

२. John Fiske, *American Political Ideas*, p. 92.

३. Sidgwick, *Development of European Polity*, p. 439.

सांघिक दृष्टि में और अपने आन्तरिक पक्ष में यह दास्तिहीन सिद्ध हो रही है ।<sup>१</sup>

सबसे प्रथम, वैदेशिक नीति के संवासन में मधीय शासन में ऐसी स्वाभाविक दुर्बलता है जो एकात्मक शासन में नहीं मिलती । संयुक्त राज्य अमेरिका का इस सम्बन्ध में अनुभव यह बतलाया है कि छप के सदस्य-राज्य, वैहिक तथा सम्पत्ति सम्बन्धी अपने सुरक्षित अधिकारों के कारण, संयुक्त राज्य अमेरिका में रहने वाले विदेशियों के सम्बन्ध में की हुई मधियों के दावित्वों का पालन करने में राष्ट्रीय शासन को परेशान कर मारते हैं ।<sup>२</sup>

आन्तरिक मामलों के सम्बन्ध में भी मधीय शासन में अनेक दुर्बलताएँ दिखलाई हैं । इसका कारण यह है कि इसमें कानून-रचना तथा प्रशासन के सम्बन्ध में सत्ताप्राप्ति का विभाजन समान पद वाले अधिकारियों के बीच होता है और सत्ता-विभाजन का सामान्यतया अर्थ है—दुर्बलता, उसके दूसरे नाम चाहे जो भी हों । इसका अर्थ है—ऐसे मामलों में कानूनों की विविधता जिनके लिए देश के सामान्य हितों की दृष्टि में कानून की एकरूपता की आवश्यकता है । इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका में अपराध, विवाह, विवाह-विच्छेद, घोमा, हुण्डी, चेक, बैंक तथा अन्य मामलों में कानूनों की एकरूपता की जगह अनेक प्रकार के कानून होते हैं जिनमें से कोई-कोई तो परस्पर-विरोधी भी होते हैं, जबकि यह मान लिया गया है कि इनमें से कुछ मामलों में एकरूपता होने में लाभ ही रहेगा । वास्तव में विद्यते कुछ वर्षों में इनमें से कुछ मामलों के सम्बन्ध में एकरूपता प्राप्त करने के लिए लगातार उद्योग किया गया है और उसमें काफी सफलता भी मिली है । यह कार्य समान राज्य-कानूनों के सम्बन्ध में राष्ट्रीय कमिशन (National Commission on Uniform State Laws) द्वारा सम्पन्न हुआ है, जिनमें अनेक विषयों पर कानून के मसौदे बनाकर उन्हें अमेरिका (संयुक्त राज्य) के विविध राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा स्वीकार कराया है । किसी कानून पर ४८ राज्यों की स्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता होने के कारण यह कार्य कठिन है और यह गति से भी हो सकता है । इसी कारण इसके परिणाम भी पूर्ण रूपेण सम्तोषप्रद नहीं हैं । यह दोष मधीय शासन का स्वाभाविक दोष नहीं है वरन् संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ तथा उसके अन्तर्गत राज्यों के बीच व्यवस्था-सम्बन्धी सत्ता का जिस प्रकार विभाजन हुआ है, उसके कारण है । अमेरिका के प्रतिरिक्त अन्य देशों में, जहाँ मधीय शासन स्थापित है, जैसे स्विट्जरलैण्ड, ब्रनाडा, बाजील, ऑस्ट्रेलिया, जर्मनी तथा आस्ट्रिया में राष्ट्रीय धारासभा को ही अपराध, दंड-व्यवस्था, विवाह-विच्छेद, घोमा, चेक, बैंक, हुण्डी, वर्या आदि के सम्बन्ध में, जर्मनी तथा आस्ट्रिया में तो अन्य विषयों पर भी, समस्त देश के लिए कानून बनाने का अधिकार है । इसका परिणाम यह है कि इन देशों में इन मामलों में कानूनों में एकरूपता है ।<sup>३</sup>

१. Leacock, "Limitations of Federal Government", Proceedings of the American Political Science Association, Vol. V, p. 39

२. क्यूकोनिया के राज्य में जापानी-विरोधी कानून के सम्बन्ध में संयुक्त राज्य तथा जापान के विवाद का हाल देखिये । Amer. Pol. Sci. Rev., Vol. I, p. 393 तथा Amer. Jour. of Int. Law, Vol. I, p. 273.

३. दविण, Munro, The Constitution of Canada, Ch. I, p. 297 ; James, The Constitutional System of Brazil, pp. 21 ff ; Brooks,

अमेरिका में व्यवस्था सम्बन्धी सत्ता के इस प्रतिनय पुरातन विभाजन से जो स्थिति पैदा हो गई है, उसको विछेने वर्षों में काफी वर्षा हुई है और उसके दोषों के निराकरण के लिए विविध राज्यों की व्यवस्थापिकाओं से समान कानूनों की स्वीकृति प्राप्त करने का उपाय ही नहीं किया जा रहा है वरन् वैधानिक व्यवस्था को प्रक्रिया द्वारा राष्ट्रीय शासन की सत्ता के विस्तार के लिए भी प्रयत्न हो रहे हैं।<sup>१</sup> ब्रिटिश राष्ट्र-मण्डल के अन्तर्गत स्वराज्य-भोगी उपनिवेशों (डॉमिनियनो) में, जहाँ संघीय शासन-प्रणाली की प्रतिष्ठा हुई है, केन्द्रीय शासन के अधिकारों का विस्तार तथा प्रान्तीय या सदस्य-राज्यों के अधिकारों में न्यूनता करने के लिए सतत प्रयत्न जारी है। कुछ लोगों ने इस प्रवृत्ति को इस बात का प्रमाण माना है कि संघीय शासन-प्रणाली का वह रूप जिसमें केन्द्रीय तथा सदस्य-राज्यों के शासनों की मसालों का विशेष रूप में स्पष्ट निर्धारण किया जाता है, दोषपूर्ण है, क्योंकि इस प्रकार एक बार जो सत्ता-विभाजन कर दिया जाता है, वह भागे चलकर परिवर्तित अवस्थाओं के अनुकूल नहीं रहता और इस कारण उसमें वैधानिक संशोधन द्वारा समय-व्याख्या द्वारा परिवर्तन करना पड़ता है।<sup>२</sup>

संघीय शासन की अन्य दुर्बलताएँ हैं—उसकी पेशादगी, राष्ट्रीय तथा राज्यों की अधिकार सीमा के सम्बन्ध में दोनों प्रकार के शासनों में संघर्ष, शासन-यन्त्र तथा

Government and Politics of Switzerland, p. 61 ; Brunet, The New German Constitution, pp. 61 ff, Foley, The Federal System of the United States and the British Empire, p. 330 ; Goodnow, Principles of Constitutional Government, p. 67

१. इस प्रवृत्ति के कई समर्थक हैं, यथा Root, How to Preserve the Local Self-Government of the States (Addresses on Government and Citizenship) ; Ford, The Influence of State Politics in Expanding Federal Power, *Procs. Amer. Pol. Sci. Assoc.* Vol. II, p. 53 ; Croly, The Promise of American Life, Ch. 14.

परन्तु इसका Pierce (Federal Usurpation, 1908) तथा West (Federal Power, 1919) ने विरोध भी किया है।

विधान के १८वें संशोधन के फलस्वरूप राज्यों पर राष्ट्रीय शासन का नियन्त्रण काफी बढ गया है। देखिए, Moore, Increased Control of State Activities by The Federal Courts, *Procs. Amer. Pol. Sci. Assoc.* Vol. V, pp. 64 ff और इसी विषय पर Scott *Ibid.*, Vol. II, pp. 346 ff राष्ट्रीय शासन ने अपनी पुलिस-शक्ति के प्रयोग द्वारा जो अभी तक प्रमुख दशा में थी, *Minn. Law Rev.*, 1919-20 में Cushman के लेख देखिये। तथा कुछ दार्ते लगा कर राज्यों को वार्षिक सहायता देना आरम्भ करके भी राज्यों पर अपना नियन्त्रण बढा लिया है। देखिए, Douglas, A System of Federal Grants in Aid, *Pol. Sci. Quar.* June and Dec, 1920).

२. तुलना कीजिए, Goodnow, Principles of Constitutional Government, p. 78.

सेवाओं का डिग्रीकरण तथा परिणामस्वरूप परिवर्धित व्यय और राज्यों की सीमाओं के बात के कारण न्याय की व्यवस्था की कठिनाइयाँ ।<sup>१</sup>

## (६) मन्त्रि-परिषद्-शासन

मन्त्रि-परिषद्-शासन के गुण—(१) व्यवस्थापक तथा कार्यपालक विभागों में सहयोग

मन्त्रि-परिषद्-शासन (Cabinet Government) के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि (प्रसवीकृत निरकुल शासन को छोड़ कर) यही एकमात्र ऐसी प्रणाली है जिसके द्वारा राज्य के व्यवस्थापक (Legislative) तथा कार्यपालक (Executive) विभागों के बीच सामञ्जस्यपूर्ण सहयोग सुनिश्चित हो सकता है। जैसा कि हम अगला पृष्ठ में देखना चाहते हैं, इसकी मुख्य विशेषता, जो इसकी राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली से भिन्नता प्रकट करती है व्यवस्थापक तथा कार्यपालक शक्तों का मेलन है। मन्त्रि-परिषद्, जो सामान्यतः कार्यपालिका संस्था है, सामान्य में व्यवस्थापिका-सभा की एक समिति होती है। उसके सदस्य साधारणतया व्यवस्थापिका-सभा के सदस्य भी होते हैं, जब भी उनके उसके सदस्य नहीं होने तो उन्हें उनमें या उसके किसी दल में स्थान दिया जाता है जिससे वे राजकीय नीतियों एवं कार्यों के सम्बन्ध में प्रश्नों का उत्तर दे सकें और उनके सम्बन्ध में प्रश्न भी दे सकें। वे स्वयं बिल कानूनों का निर्माण करवाना चाहते हैं, उनके विधेयक व्यवस्थापिका-सभा में प्रस्तुत कर सकते हैं तथा अपने विभाग के संचालन के लिए आर्थिक सहायता के सम्बन्ध में माँग भी प्रस्तुत कर सकते हैं। जब उनके द्वारा प्रस्तुत विधेयक कानून का रूप धारण कर लेते हैं, तब मन्त्रि-परिषद् का कर्तव्य उन्हें कार्यान्वित करना हो जाता है। जब कानून द्वारा किसी सेवा (Service) की व्यवस्था की जाती है, तब मन्त्रि-परिषद् का कर्तव्य है कि उसके अनुचित संगठन का प्रयत्न करे और जब व्यवस्थापिका-सभा उनके द्वारा माँगी हुई वस्तुओं स्वीकार कर लेती है, तब मन्त्रि-परिषद् का कर्तव्य उन वस्तुओं की उनमें से जिसके लिए वह स्वीकृत हुई है, अनुचित रीति से व्यय करना होता है। आदि से अन्त तक एक ओर कानून निर्माण करने वाले तथा आर्थिक खर्च की स्वीकृति देने वाले अधिकारियों तथा दूसरी ओर

१. इस पक्ष के लिए देखिए, Walloughby and Rogers, Introduction to the Problem of Government, pp-481-82. संघीय प्रणाली के विषय में डी टॉकविज ने लिखा है, 'यह प्रणाली मनुष्य की स्वतंत्रता तथा स्वतन्त्रता के लिए बहुत ही अनुकूल है। जिन राष्ट्रीय ने इसे स्वीकार किया है, उन पर मुझे ईर्ष्या होती है।' परन्तु इसके साथ ही उसने यह शंका भी प्रकट की है कि ऐसा राज्य सनातन अतिरिक्त एकात्मक राज्य का अधिक दिनों तक मुकाबला सामर्थ्य हो कर सकता है (Democracy in America, Vol. I, p. 183)। लॉर्ड ब्राइन ने संघ-शासन (Federal Government) के निम्नलिखित दोष उल्लेखित हैं : (१) वैदेशिक नीति के संचालन में दुर्बलता; (२) आन्तरिक शासन की दुर्बलता अर्थात् विधायक राज्यों तथा नागरिकों पर संघ-शासन के अधिकार में अल्पता; (३) सदस्य-राज्यों के विद्रोह या अलग हो जाने के कारण संघ-शासन के भंग का डर तथा, (४) विभिन्न विधायक राज्यों की गृहबन्धियों के लक्ष के विभाजन का भय (The American Commonwealth, Ch. 29.)।

कानून को कार्यान्वित करने वाले तथा व्यय करने वाले अधिकारियों में पूर्ण एवं सामंजस्यपूर्ण सहयोग रहता है। यह बात इसलिए सम्भव है कि मन्त्रि-परिषद् में व्यवस्थापक-मण्डल (Legislative) के या लोकप्रिय सभा-गृह (Popular Chamber) के बहुमत की प्रतिनिधि हो होती हैं, जिसके प्रति वह उत्तरदायी होती है। इसके फल-स्वरूप इन दोनों अधिकारियों में कोई मतभेद नहीं होता और न दोनों वर्गों के बीच किसी प्रकार का गत्यवरोध ही होता है जैसा उन देशों में प्रायः होता है, जिनमें राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली होती है। प्रत्यक्षतः यह उद्देश्य की एकता, राज्य के दो प्रमुख विभागों, व्यवस्थापक एवं कार्यपालक का, जिनका सामंजस्यपूर्ण सहयोग इतना आवश्यक है, यह पनिष्ठ और सीधा सम्बन्ध मन्त्रि-परिषद्-शासन का प्रमुख गुण है। दूसरे किसी भी शासन-प्रणाली में शासन का कार्य इतनी सत्परता, जोशिलता तथा कुशलता के साथ नहीं हो सकता।

## (२) उत्तरदायित्व

दूसरे, मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली ही एकमात्र ऐसी प्रणाली है जिनमें उन अधिकारियों के उत्तरदायित्व को प्रभावकारी ढंग से व्यवस्था की गई है जो कानूनों को कार्यान्वित करते हैं, शासन का प्रबन्ध करते हैं और राज्य-कोष का धन व्यय करते हैं। यह उत्तरदायित्व प्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापिका यथवा उसके लोक-निर्वाचित सभा-गृह (Chamber) के प्रति और अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक-मण्डल के प्रति होता है। जब मन्त्रि-परिषद् की नीतियाँ एवं कार्य जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के स्वीकार नहीं होने, तो मन्त्रि-परिषद् को पदच्युत कर दिया जाता है और उसके स्थान पर व्यवस्थापिका-सभा के विश्वासपात्र नूतन मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति होती है। परन्तु यदि मन्त्रि-परिषद् को यह विश्वास हो कि उनकी नीतियाँ, व्यवस्थापिका के नहीं, निर्वाचकों के मत का प्रतिनिधित्व करती हैं, तो वह व्यवस्थापिका को भंग करा कर निर्वाचकों से प्रत्यक्ष अपील कर सकती है और इस प्रकार उस प्रश्न का निर्णय कर सकती है। इस प्रकार मन्त्रि-परिषद् के हाथ में पालमेण्ट को भंग करने का अधिकार आत्मरक्षा का एक प्रबल अस्त्र है और इसमें यह बात भी सुनिश्चित हो जाती है कि धन में निर्वाचकों की इच्छा ही मान्य होगी।

इस प्रणाली का एक स्पष्ट गुण यह है कि जो लोग देश का वास्तविक शासन करते हैं, वे सदा नासितों के ही नियन्त्रण में रहते हैं। यह नियन्त्रण प्रथम तो उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है और मन्त्रि-परिषद् तथा व्यवस्थापिका में मध्य होने पर पालमेण्ट का निर्वाचन करके जनता द्वारा किया जाता है। ऐसी प्रणाली के अन्तर्गत शासक द्वारा ऐसी नीतियाँ तथा कार्यों का संचालन, जिनकी जनता या उसके प्रतिनिधि स्वीकार नहीं करते, अधिक समय तक सम्भव नहीं होता। जैसे राष्ट्रपति शासन-प्रणाली में वे अपने कार्य-काल की अवधि तक शासन करते रहते हैं, ऐसा इस प्रणाली में आवश्यक नहीं है, वे किसी भी समय पदच्युत किये जा सकते हैं और जनता की यथवा उनके निर्वाचकों की इच्छा के अनुसार काम होता रहता है। इस प्रकार का शासन 'उत्तरदायी शासन' (Responsible Government) ठीक ही कहलाता है। चूँकि यह राष्ट्रपति-शासन से कहीं अधिक उत्तरदायी है, इसलिए संसार के अधिकांश देशों में लोगों ने इस शासन-प्रणाली को स्वीकार किया है।<sup>१</sup>

१. लॉर्ड ब्राइम ने कहा है कि मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में एक समस्या—व्यवस्थापिका—के हाथ में समस्त अधिकार केन्द्रित होते हैं। उसके बहुमत का मन्त्रि-परिषद् पर

### १३) लचीलापन

मन्त्रि-परिषद्-शासन का तीसरा गुण, जिस पर बेजहॉट ने जोर दिया है, उसका लचीलापन है जो राष्ट्रीय संकट के समय बड़े काम का होता है ।<sup>१</sup> इस प्रणाली में, जैसा बेजहॉट ने कहा है, राष्ट्रीय संकट के समय जनता 'उस समय के लिए अपना ऐसा शासक चुन सकती है' जो ऐसे अवसर पर राष्ट्र का पथ-प्रदर्शन बड़ी योग्यता के साथ कर सकता हो ।<sup>२</sup> 'राष्ट्रपति-शासक-प्रणाली' के अन्तर्गत भाप इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं कर सकते । अमेरिकन सरकार स्वयं अपने को प्रभुत्व-सम्पन्न जनता की सरकार मानती है, परन्तु सहसा संकट उत्पन्न हो जाने के समय जब प्रभुत्व-शक्ति की अत्यन्त आवश्यकता होती है, भाप प्रभुत्व-सम्पन्न जनता को नहीं पाते । भापकी कार्य-स (अमेरिका की व्यवस्थापिका) एक नियत अवधि के लिए निर्वाचित होती है, उसमें कमीशनी नहीं हो सकती, भापका एक नियत अवधि के लिए

पूर्ण अधिकार होता है, जिसके कारण वह व्यवस्थापिका का समर्थन प्राप्त कर उसके बहुमत की इच्छाओं को अधिकतम स्फूर्ति तथा तत्परता के साथ कार्यान्वित कर सकती है । इस प्रणाली का सार यह है कि कार्यपालिका का बहुमत दोनों एक-दूसरे को प्रभावित करते हुए परस्पर सहयोग करते हैं । विरोधी दल के सदस्यों के साथ सदा सम्पर्क में रहने तथा अपने दल के सदस्यों के साथ सम्पर्क और भी अधिक घनिष्ठ होने के कारण मन्त्रियों को व्यवस्थापिका की इच्छा तथा उसके द्वारा लोकमत को जानने के सुयोग प्राप्त रहते हैं । इस कारण इस प्रणाली में कार्य में स्फूर्ति और निर्णय में शोध्यता सुनिश्चित की जा सकती है और मन्त्रि-परिषद् आवश्यक कानूनों का निर्माण कर सकती है तथा इस विश्वास के साथ कि विरोधी दल के भाकमणों से बहुमत उसकी रक्षा करेगा, वह आन्तरिक शासन एवं विदेशी नीति का संचालन कर सकती है । इन गुणों के साथ ही इसमें एक गुण यह भी है कि इसमें असुरदायित्व केन्द्रित होता है । नृदियों के लिए व्यवस्थापिका मन्त्रियों को और जनता मन्त्रियों तथा व्यवस्थापिका के बहुमत दोनों की दोष दे सकती है (Modern Democracies, Vol. II, p. 464).

१. The English Constitution, Ch 2, Sec. 9.

२. जैसा क्रीपियो के युद्ध तथा प्रथम विश्वयुद्ध (द्वितीय विश्वयुद्ध में भी—अनुवादक) में हुआ था । शायसी ने Nineteenth Century, Jan., 1919 में अपने लेख में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के इस गुण पर जोर दिया है । उसने इसके मुख्य गुणों में इस बात की भी चर्चा की है कि इस प्रणाली में मन्त्री और इसलिए देश के नासक, माने हुए सासद नेता होते हैं, परन्तु राष्ट्रपति-शासन में वे ऐसे नेता नहीं होने और न हो ही सकते हैं । जैसा समुक्त राज्य में प्रायः होता है, वे ऐसे व्यक्ति हो सकते हैं जिन्हें व्यवस्थापिका का कोई अनुभव न हो और जो किसी भी अर्थ में नेता नहीं माने जा सकते । लास्की ने भी इस गुण पर जोर दिया है (Grammar of Politics, p. 300) । उसने कहा है कि प्रसिद्ध अमेरिकन केबिनेट 'शायद ही किसी वस्तु का प्रतिनिधित्व करती है,' जबकि इंग्लैंड की केबिनेट का प्रसिद्ध मन्त्री ऐसा होता है जिसकी जनता की दृष्टि में एक लम्बे समय तक परीक्षा हो चुकी होती है । वह अपने कार्य को समझता है । जिन कार्यों को उसे बन करना होता है, उनके सम्पर्क में वह पहले रह चुका होता है ।

निर्वाचित राष्ट्रपति (President) होता है जो उसकी अवधि में अपने पद से धृक् नहीं किया जा सकता। सारी व्यवस्थाएँ एक नियत काल के लिए होती हैं। इसमें कभी भी लचीलापन (Flexibility) नहीं है। प्रत्येक वस्तु दृढ़, निर्दिष्ट तथा उल्लिखित होती है। चाहे जो हो, आप किसी की गति को तेज या मन्द नहीं कर सकते। आपने पहले से ही अपनी सरकार स्थिर कर ली है, चाहे वह आपके अनुकूल हो या प्रतिकूल, चाहे वह ठीक प्रकार से कार्य करे या न करे, चाहे आप उसे चाहें या न चाहें, कानून के अनुसार आपको उसे नायम रखना ही होगा।

### मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के दोष

इस प्रणाली के विरुद्ध भी कुछ आक्षेप किये गये हैं। प्रथम, यह शासन के उस सिद्धान्त की अवहेलना करती है, जिसे कुछ विद्वान् मानते प्राये हैं क्योंकि उसके अनुसार शासन के व्यवस्थापक (Legislative) तथा कार्यपालक (Executive) कार्य शामिल कर दिये जाते हैं जिन्हें उन विद्वानों के मत के अनुसार पृथक् रख कर अलग-अलग विभागों की सौंपना चाहिए जो एक-दूसरे से स्वतन्त्र या प्रायः स्वतन्त्र हों। यह सत्य है कि वह अधिकांश में एक सिद्धान्त ही है जिसका व्यावहारिक मूल्य साम्य ही किसी देश में अनुभव द्वारा सिद्ध हुआ हो। इसके विपरीत यह विश्वास किया जाता है कि मन्त्रि-परिषद्-शासन-प्रणाली के वास्तविक व्यवहार के इतिहास में व्यवस्थापक तथा कार्यपालक विभागों के घनिष्ठ सम्बन्ध एवं सहयोग का मूल्य जो मन्त्रि-परिषद्-शासन की एक महत्वपूर्ण विशिष्टता मानी जाती है, सिद्ध हो चुका है। दूसरे, इस प्रणाली के विरुद्ध यह भी आक्षेप किया जाता है कि यह अत्यधिक घन में दलीय शासन की प्रणाली है। जिन देशों में दो महत्वपूर्ण राजनीतिक दल होते हैं, उनमें राज्य की नीतियों एवं शासन के संचालन का समस्त भार उन दल के हाथों में सौंप दिया जाता है जिसका व्यवस्थापिका-सभा में या उस सदन में, जिसके प्रति मन्त्रि-परिषद् उत्तरदायी होती है, बहुमत होता है।<sup>१</sup> किन्तु यह समझना सरल नहीं है कि राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली

१. Sidgwick (Elements of Politics, p. 444) की आलोचना देखिये। उसका मत है कि यद्यपि मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में यह गुण तो है कि इसमें शासन के दो प्रमुख प्रणाली में सामंजस्य स्थापित होता है तो भी इसमें बड़े दोष हैं। व्यवस्थापिका सम्बन्धी कार्यों में व्यस्त रहने से मन्त्री अपने विभाग का काम ठीक से नहीं देख पाने और संसद की 'प्रशासन की रीच' समस्याओं के सामने जिनमें, विद्योपकर विदेशी मामलों में, उसका हस्तक्षेप अत्यधिक हो सकता है, व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्याओं की भवेत्ता करने का प्रलोभन रहता है।

२. साम्य प्रणाली के गम्भीर दोषों की खोज करते हुए लॉर्ड दाइन ने कहा है कि इससे 'दलीय भावना बढ़ती है और सदा तीव्र बनी रहती है। यदि राष्ट्र के सामने नीति के कोई महत्वपूर्ण प्रश्न न भी हो, तो भी पदों के लिए संघर्ष तो सदा बना ही रहता है। वे एक दल के हाथ में होने के और दूसरा दल उन्हें

प्राप्त करना चाहता है और यह संघर्ष कभी समाप्त नहीं होता। व्यवस्थापिका अन्दर इससे समय और शक्ति की बड़ी खर्च होती है। सिद्धान्त की दृष्टि से तो दलीय दल का वर्तमान शासन की गलतियों को प्रकट करना है परन्तु व्यवहार में यह उसकी अधिकांश व्यवस्थाओं की और नागरिकों के अधिकारों का विरोध करते हैं। जिस प्रणाली में शासन की अवधि उसके प्रस्तावित कार्यों के अन्त्य पर निर्भर रहती है, उसमें प्रत्येक मन्त्रि-परिषद् में अधिकतर

के सम्बन्ध में भी यह बात सत्य कैसे नहीं है। वास्तव में, यूरोप के जिन देशों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली स्थापित है और जिनमें किसी एक दल का व्यवस्थापिका में बहुमत नहीं होता, वहाँ मन्त्रि-परिषद् पर नियन्त्रण एक दल का नहीं, प्रत्युत कई दलों का होता है।

तीसरे, मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली, विशेषकर इंग्लैण्ड की इस प्रणाली के विरुद्ध यह भाष्य किया जाता है कि यह प्रणाली 'एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों के एक छोटे में दल का अधिनायक-तन्त्र है जो ग्युनाधिक बड़े हुए सदस्यों के भाषाकारी बहुमत द्वारा शासन करता है।' यह कहा जाता है कि पार्लियामेंट की कॉमन्स-सभा में प्रपनी विधायक मताओं (Legislative Powers) का प्रयोग करना प्रायः बन्द कर दिया है। उसने अपना यह कार्य मन्त्रि-परिषद् को सौंप दिया है; उसका कार्य तो केवल नियोजनमय तथा सामान्य नियन्त्रण का ही रह गया है। संसद में, ग्रेट ब्रिटेन के वास्तविक शासन का संचालन न हाउस ऑफ कॉमन्स में और न मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) में ही होता है, वरन् प्रधान कर्मचारियों सहित मन्त्रियों तथा ऐसे लोगों के प्रतिनिधियों की गुप्त समितियों द्वारा होता है जिन पर किसी प्रस्तावित कानून या शासन के किसी कार्य का प्रभाव पड़ता है।<sup>१</sup> यह भाषिक रूप में सत्य है। कॉमन्स-सभा इतनी विनाश सभा है कि उसमें प्रभावकारी विचार-विनिमय बहुत कुछ असम्भव हो गया है।

यही सोचने की प्रवृत्ति रहती है कि आकस्मिक प्रस्तावों द्वारा वह कितना समर्थन प्राप्त कर सकती है, राष्ट्र की वास्तविक आवश्यकताओं पर वह विचार कम करती है; यह व्यवस्था, यदि कोई विधेयक स्वीकार न हो, उन व्यक्तियों को परेशान करने के लिए विवश करती है जिनका उन पक्षों पर बने रहना आवश्यक है और जो छोड़े नहीं जा सकते (Modern Democracies, Vol. II, pp. 466-88)। डायसी ने भी (Nineteenth Century, Jan. 1919) में अपने Cabinet Versus Presidential Government नामक शीर्षक वाले लेख में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के दो दोष बतलाये हैं। प्रथम, यह बहु-मध्यक कार्यपालिका का शासन है जो इसी कारण युद्ध भयवा संकटकाल में विक्षेपित: निर्बल होता है। द्वितीय, इसमें शासन अत्यधिक दलीय तथा पक्षपात-पूर्ण होता है। परन्तु यह दोष राष्ट्रपति-शासन में भी होता है। लास्की ने भी कहा है कि इन प्रणाली में अनेक गुण होते हुए भी यह दोष है कि कार्यपालिका को प्रत्याचार के लिए मुरोब (मिस्रता) है और संसद मन्त्रियों के निर्णयों की स्वीकार करने वाली मर्यादा ही रह जाती है जिनकी न वह आलोचना कर सकती है और न जिनमें परिश्रम ही कर सकती है (Grammar of Politics, p. 347)। परन्तु यह आलोचना उचित नहीं है। यदि मन्त्रि-परिषद् प्रत्याचारी हो जाती है और व्यवस्थापिका केवल एक खबर की माहुर तो यह इसी कारण होता है कि व्यवस्थापिका इसे होने देती है। अमेरिका में भी प्रेसिडेंट विलसन ने, ब्राउन्, को, दुबो, टयल, जे, जे, टियल, जे, १

१. इस सम्बन्ध में निम्नलिखित विद्वानों ने भी इसी विचार की पुष्टि की है।

Sidney & Webb : A Constitution for a Social Commonwealth of Great Britain (1622), p 67; G. D. H. Cole : Labour in the Commonwealth (1919), p. 101; Belloc : The House of Commons & Monarchy, p. 9, Dodds : Is Liberalism dead ? p. 71; Lasaki : The Crisis in the Constitution (1932).



व्यवस्थापक सभा कॉमन्स-सभा ने मन्त्रिमण्डल को सौंप दी है और वह केवल एक वाद-विवाद सभा रह गयी है।<sup>१</sup> इन परिस्थितियों में कॉमन्स सभा, जैसा बेजहॉट ने बतलाया है, अपने नेताओं को चुन लेती है और फिर उनका अनुसरण करती है, मानो हाउस ऑफ कॉमन्स अपने मन्त्रियों से यह कहता हो—‘हम इतने हैं कि कानून की रचना ठीक-ठीक नहीं कर सकते; इसलिए हमने आपको हमारा मार्ग-दर्शन करने के लिए चुना है क्योंकि हम आपको अपना नेता मानते हैं और आपमें हमारा विश्वास है, हम ऐसे कानूनों के प्रसविदे बनाने का काम आपको सौंपते हैं, जिन्हें आप आवश्यक समझते हैं और शासन-संचालन के लिए जो धन आवश्यक हो, उसे आप निश्चय करें तथा धन-प्राप्ति के लिए कर आदि की व्यवस्था करें। आपके कार्य यदि हमारे मत में विवेकपूर्ण हैं तो हम अपनी अनुमति दे देंगे। यही बात धन की माँग तथा कर के सम्बन्ध में होगी। हम आप पर अपनी दृष्टि और अपना नियन्त्रण रखेंगे और आपको आपके कार्यों तथा नीतियों के लिए उत्तरदायी ठहरावेंगे। हम सभी से चेतावनी देते हैं कि जब भी वे काय तथा नीतियाँ हमारी अनुमति के प्रतिकूल होंगी, हम आपको पदच्युत कर देंगे और आपके स्थान पर नये मंत्री नियुक्त कर देंगे।’ इस सीमा तक हाउस ऑफ कॉमन्स ने अपनी प्रवर्तक-शक्ति तथा अपना नेतृत्व अपने सदस्यों की एक छोटी-सी समिति को सौंप दिया है, जिसमें उसका पूर्ण विश्वास है।

यह प्रश्न उठाना उचित हो है कि क्या अमेरिकन प्रणाली, जिनके घनगर्त कौंग्रेस अनेक समितियों में विभाजित हो जाती, जिनमें से प्रत्येक एक छोटी व्यवस्थापिका-सभा सी होती है और जिनके छोटे कमरों में कानून-रचना का कार्य सम्पादन होता है, ब्रिटिश प्रणाली से थोड़ा है, जहाँ कॉमन्स सभा अपने सामने नेताओं की एक छोटी समिति (मन्त्रि-परिषद्) पर निर्भर रहती है। प्राधुनिक परिस्थिति में, जबकि व्यवस्थापिका-सभाएं बहुत बड़ी हो गयी हैं, कानून निर्माण का कार्य छोटी समितियों द्वारा संचालित होना चाहिए। ब्रिटिश प्रणाली इस विचार पर आधारित है कि यह भार पार्लियामेंट के बहुमत दल के नेताओं की समिति को सौंप देना अधिक अच्छा है। इसके विपरीत अमेरिकन लोग कानून-निर्माण की सत्ता को कई समितियों में विभाजित करना पसन्द करते हैं, जिनमें दोनों दलों के प्रतिनिधि समान संख्या में रहते हैं।<sup>२</sup>

१. इस सम्बन्ध में लुसना कीजिये, Low, Governance of England, p. 75; तथा Lowell, The Government of England, Vol. I, p. 326. लवेल ने कहा है कि ‘यदि हम यह कहें कि संसद के परामर्श और उसकी स्वीकृति से मन्त्रि-परिषद् कानून बनाती है तो इसमें कोई प्रत्युक्ति नहीं होगी। परन्तु उसने भागे कहा है कि मासद प्रणाली ने मन्त्रि-परिषद् को अनियन्त्रित तो बना दिया है, परन्तु इसकी अनियन्त्रित सत्ता का प्रयोग निरन्तर और अधिकतम प्रालोचना के प्रकाश में होता है।’

२. अमेरिका की इस कमिटी-प्रणाली की बाइस तथा विल्सन दोनों ने ही प्रालोचना की है। विल्सन ने कहा है कि कौंग्रेस का नेतृत्व १०-६० कमिटियाँ नहीं कर सकती। उनकी जगह ब्रिटिश कैबिनेट के समान एक छोटी मस्था होनी चाहिए जो कौंग्रेस में प्रस्तुत किये जाने वाले प्रमुख विधेयकों में से आवश्यक विधेयक छोट मर्ज और उन्हें कौंग्रेस में स्वीकृत करा सके (Congressional Government, Ch. 2)।

## कुछ देशों की मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के दोष

स्वभावतः मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में कुछ दोष ऐसे भी हैं जो आवश्यक रूप हैं। उसके स्वाभाविक दोष नहीं हैं वरन् उन विभिन्न देशों की विशेष परिस्थितियों के कारण हैं, जहाँ इस प्रणाली के अनुसार शासन होता है, उदाहरणार्थ, जनता की विभिन्न राजनीतिक मनोवृत्ति तथा परम्परा; अनेक राजनीतिक दलों का अस्तित्व तथा पार्लामेण्टरी प्रक्रियाएँ, जिनके अनुसार कार्य किया जाता है। फ्रांस में, पार्लामेण्ट की ब्रिटिश कॉमन्स-सभा के समान अपने नेताओं का अनुकरण न करने की प्रवृत्ति, प्रश्नोत्तर प्रणाली का पार्लामेण्ट के सदस्यों द्वारा मन्त्रियों को परेशान करने के लिए दुर्व्यवहार तथा सामान्य नीति के आधारभूत प्रश्नों की अपेक्षा तुच्छ प्रश्नों पर भी मन्त्रियों को पद से अलग कर देने की प्रवृत्ति आदि के कारण मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के अनुसार ठीक प्रकार कार्य नहीं किया जा सकता।<sup>१</sup> योरोप के उन देशों में जहाँ मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली स्थापित है और जहाँ दो से अधिक राजनीतिक दल हैं, ब्रिटेन की अपेक्षा इस पद्धति की सफलता कम मिली है।<sup>२</sup> वहाँ मन्त्रि-परिषद् एकदलीय न होकर संयुक्त होते हैं, पर्याप्त अनेक दलों के प्रतिनिधियों द्वारा मन्त्रि-परिषद् निर्मित होते हैं। अतः वे दुर्बल, क्षतिहीन और अल्पकालिक होते हैं।<sup>३</sup> इसका परिणाम यह होता है कि मन्त्रि-परिषदों का निर्माण तथा पतन शीघ्रता से होता रहता है और शासन-संचालन में स्थिरता तथा नीतियों में सन्तुलन का अभाव रहता है।<sup>४</sup> इस परिस्थिति का कारण ही इटली में मुसोलिनी के नेतृत्व में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में सबसे मनोरंजक सुधार यह हो सका है कि जिस राजनीतिक दल का सामान्य बहुमत पार्लामेण्ट में हो, वह मतदान के लिए दो-तिहाई के बराबर माना जायगा।<sup>५</sup>

## (७) राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली

### राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली की विशेषताएँ

जैसा गत अध्याय में उल्लेख किया जा चुका है, राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली

१. फागुए (Faguet, *Dread of Responsibility*, p. 31) ने कहा है कि फ्रेञ्च मन्त्री पार्लामेण्ट के केवल बलक हैं।
२. अभी हाल ही में बतलाया गया है कि नीलैण्ड में २१ दल हैं। फ्रांस तथा जर्मनी दोनों देशों में कोई एक-एक दर्जन दल हैं।
३. बॉन (Bonn, *The Crisis of European Democracy*, Ch. 6) के विचारों से तुलना कीजिये। उसने बतसाया है कि योरोप में पार्लामेण्ट में अनेक दलों के अस्तित्व का परिणाम यह हुआ है कि शासन पंगु हो जाता है, बड़ा भ्रमन्तोष उत्पन्न होता है और अधिनायक-तन्त्र के लिए मीग को प्रोत्साहन मिला है।
४. परिषद्-प्रणाली का यह दोष फ्रांस में विशेषरूप से है। किन्तु मन्त्रि-परिषदों के परिवर्तनमात्र से परिणाम नहीं निकालना चाहिए। इस विषय पर *American, Pol. Sci. Rev.*, Vol. VIII (1914) में मेरा 'Cabinet Government in France' तीर्थक वाला लेख देखिये।
५. वर्तमान शासन में मन्त्रि-मण्डल-प्रणाली है भी या नहीं, यह बात सन्देहास्पद है। मुसोलिनी ने तो स्पष्ट कहा था कि उसने उसको तिलाजलि दे दी है। (*New York Times*, July 24, 1929, p. 3)

(Presidential System) का सबसे विशिष्ट लक्षण यह है कि उसके अन्तर्गत व्यवस्थापक तथा कार्यपालक विभाग एक-दूसरे से सर्वथा पृथक् एवं स्वतन्त्र (विरोधकर अपनी नीतियो, मताग्रो एवं अवधि मे) होते हैं । प्रमुख कार्यपालक (Executive) का विधान द्वारा नियत अवधि के लिए निर्वाचन होता है ; उसके अधिकार भी अधिकांश मे विधान द्वारा निर्णीत होते हैं । उसकी मन्त्रि-परिषद् (Cabinet) के सदस्य उसी के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और वे राष्ट्रपति के निर्देशानुसार कार्य करने हुए उसी के नियन्त्रण मे रहते हैं । राष्ट्रपति के मन्त्री (Ministers) व्यवस्थापिका के किसी भी मन्त्रागृह के न सदस्य होते हैं और न ही हो सकते हैं । प्रजेंटेशन के सिवाय वे कही व्यवस्थापिका-मण्डल मे भाग लेने अथवा प्रश्नों का उत्तर देने के लिए बैठ भी नहीं सकते, न राष्ट्रपति और न उसके मन्त्री ही व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए उत्तरदायी होते हैं । राष्ट्रपति एवं उसके मन्त्रियों के कार्य व्यवस्थापिका या निर्वाचक-मण्डल चाहें पसन्द न करें, उन्हें निम्न-प्रस्ताव अथवा अविश्वास-प्रस्ताव के द्वारा पद से पृथक् नहीं किया जा सकता । वह देश में चाहे कुगमन करें और वह चाहे जितने ही अकार्यकुशल क्या न हो राष्ट्रपति को अपने कार्य-काल की अवधि तक अपने पद पर बने रहने का वैधानिक अधिकार है और उसके मन्त्रियों को भी जब तक राष्ट्रपति को इच्छा हो तब तक अपने पदों पर रहने का अधिकार है । केवल उसी समय जबकि उनका आचरण अपराधी हो, तभी वे हटाये जा सकते हैं, परन्तु उस समय भी व्यवस्थापिका से उन पर विधिवत् ढग से दोषारोपण करना पड़ता है और उनके स्वीकृत होने पर ही वे हटाये जा सकते हैं । यदि राजकीय नीतियों के सम्बन्ध मे व्यवस्थापिका के विचार राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रि-परिषद् के विचारों से भिन्न होता राष्ट्रपति उसे मग करके निर्वाचकों से उस प्रश्न के निर्णय के लिए प्रेषित नहीं कर सकता । उसे व्यवस्थापिका के वैधानिक कार्यकाल की अवधि तक उसका विरोध सहन करना होगा और व्यवस्थापिका को भी शान्त हो उस नीतियों को, जिन्हें वह पसन्द नहीं करता, राष्ट्रपति की अवधि के अन्त तक सहना पड़ेगा । ऐसा हो सकता है और प्रायः होता भी है कि राष्ट्रपति एक दल का हो और व्यवस्थापिका में दूसरे दल का नियन्त्रण हो । ऐसी दशा मे वे दोनों विभागों के बीच गत्यावरोध पैदा हो सकता है और ऐसी स्थिति पैदा हो सकती है जो मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में कदापि उत्पन्न नहीं होती ।

**राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली के दोष**

इस प्रकार की प्रणाली योरोपियनों को निरकुल, अनुत्तरदायी तथा मन्दपूर्ण प्रतीत होती है । यह निरकुल इसलिए है कि राष्ट्रपति जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के नियन्त्रण से स्वतन्त्र होती है, वह अपनी कार्य-अवधि मे बहुत कुछ मनमाने ढग से शासन कर सकता है, जब तक उसका आचरण अपराधी न हो तब तक चाहे व्यवस्थापिका का प्रत्येक सदस्य अथवा प्रत्येक निर्वाचक उसके विरुद्ध क्यों न हो, उसे कोई हटा नहीं सकता । यह अनुत्तरदायी इसलिए है कि उसे व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता ; व्यवस्थापिका उसकी निम्नता कर सकती है, उसके द्वारा प्रस्तुत मसविदों को स्वीकार कर सकती है और उसे किसी कार्य के लिए जैसे संकट के समय में, विशेषाधिकार देने के इन्कार कर सकती है ; वह राष्ट्रपति द्वारा निषिद्ध कानूनों को स्वीकार कर सकती है, परन्तु वह उसे उसके वैधानिक अधिकारों से संबंधित नहीं कर सकती और न उससे निर्वाचन के समय निर्वाचकों द्वारा उसे दिये हुए आदेश को वापस ले सकती है, अर्थात् उसे अपने पद से

नहीं हटा सकती। यह सत्य है कि सिद्धान्ततः वह इस आदेश के प्रयोग के लिए निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है; परन्तु राष्ट्रपति को वापस बुला लेने (Recall) की व्यवस्था के अभाव में इस उत्तरदायित्व के निर्वाह का कोई उपाय नहीं है। प्रत्यक्षतः कई वर्षों के कुत्सामन के उपरान्त उसे पुनः निर्वाचित न करना उत्तरदायित्व को नार्थान्वित करने का कोई प्रभावकारी माधन नहीं कहा जा सकता।<sup>१</sup> यह हो सकता है कि वह पुनः निर्वाचन के लिए खड़ा न हो या कानून अथवा रिवाज के अनुसार वह पुनः निर्वाचन के लिए योग्य न हो। ऐसी दशा में निर्वाचकों को उनके कार्यों तथा नीतियों के सम्बन्ध में अपना मन प्रकट करने का कोई अवसर नहीं मिलता, उसे पद-ध्वन्य करना तो दूर रहा।

राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली के दूसरे दोष इस प्रकार हैं। कानून-निर्माण के सम्बन्ध में राष्ट्रपति तथा उसकी मन्त्रि-परिषद् का कोई सीधा प्रारम्भिक कार्य नहीं होना, व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के बीच गत्यावरोध तथा उनके बीच सामंजस्य-पूर्ण सहयोग के अभाव के कारण शक्ति एवं नैपुण्य की क्षति होती है, यथा (यदि व्यवस्थापिका में अनेक कमिटियों की व्यवस्था राष्ट्रपति-शासन का प्राथमिक लक्षण समझा जाय) अधिक सङ्ख्या में ऐसी समितियों द्वारा कानून-निर्माण का कार्य अन्तोप-प्रद होती से नहीं हो सकता जो एक-दूसरे में स्वनन्व होती हैं, जिनकी अधिकार-सीमा एक-दूसरे का अतिक्रमण करती हैं जिनमें से कोई भी उस विधेयक के लिए उत्तरदायी नहीं होती जिसकी वे मिफारिश करती हैं और जो सभी ऐसी स्थिति में विचार करती हैं जिनमें लोकमन का उन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।<sup>२</sup>

१. स्व० हेनरी जे० फोर्ड ने कहा है कि निरंकुश और वैधानिक शासन में असली भेद यह नहीं है कि निरंकुश शासन अनोचित होता है और वैधानिक शासन मोचित होता है। वास्तविक भेद तो सत्ता के प्रयोग के लिए उत्तरदायित्व को मुनिश्चित करने के माधन का है। किसी अधिकारी की प्रसूचित सत्ता देना उस समय तक मयावह नहीं होता जब तक वह अपनी सत्ता के प्रयोग के लिए उत्तरदायी ठहराया जा नके। (Representative Government, p. 304).

२. तुलना कीजिये, Bryce, The American Commonwealth, Vol. I, Chs. 14-15 तथा 20-21; Modern Democracies, Vol. II, p. 469; Wilson, Congressional Government, Chs. 2, 5, Ford, Rise and Growth of American Politics, Chs. 14-22. लॉरेल का मत है कि "जिन देशों में सत्ता विविध संस्थाओं में विभक्त है अथवा कमिटियों में छिपी हुई है, वहाँ उत्तरदायित्व प्रत्यक्ष नहीं होता। प्रत्येक व्यक्ति उत्तरदायित्व को दूर फेंक सकता है और इस प्रकार यह धाँस-प्रचोनी का खेल बन जाता है।" (Government of England, p. 532).

लॉर्ड दाइम का मत है कि राष्ट्रपति-शासन का निर्माण मुरझा के लिए किया गया था, गति के लिए नहीं। विविध समितियों के कारण कानून-निर्माण में बड़ा मतभेद तथा बड़ी देर और अशान्ति होती है। सत्ता-पार्षदों के सिद्धान्त का व्यावहारिक परिणाम स्वाभाविक रूप से सम्बद्ध वस्तुओं की जबर-दस्ती पृथक् कर देना हुआ है।

यह प्रणाली-संशोध-प्रणाली की अपेक्षा संयोग पर अधिक निर्भर रहती है।

यह हर्ष की बात है कि राष्ट्रपति शासन-प्रणाली के प्रमुख दोष, यर्षांत जो राष्ट्रपति के वैधानिक दृष्टि से निरंकुश होने तथा उसके उत्तरदायित्व को कार्यान्वित करने के साधन के घभाव के कारण सदा सम्भव हैं, संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यवहार में प्रकट नहीं हुए। इस सम्बन्ध में बहुत कम सम्मोच लिखायें हुई हैं और ऐसे अमेरिकियों की संख्या, जो राष्ट्रपति शासन-प्रणाली के स्थान पर सांसद-प्रणाली को प्रतिष्ठा चाहते हैं, बहुत कम है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति के सम्बन्ध में जो भावना परिष्कायी है, वे उसे त्याग कर ब्रिटेन के समान नाममात्र का राज्य-प्रमुख चुनना नहीं चाहेंगे।

संयुक्त राज्य अमेरिका में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली की स्थापना क्यों नहीं की गयी इस प्रश्न पर प्रायः विचार किया जाता है कि जब अमेरिकन उपनिवेशों ने अपनी मानुमि, इग्लैण्ड, से सम्बन्ध-विच्छेद किया तब उन्होंने अन्य प्राग राजनीतिक एवं कानूनी संस्थाओं के साथ मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली को स्वीकार क्यों नहीं किया। किसी न किसी रूप में ब्रिटिश प्रणाली नकार भर में उस समय प्रतिष्ठित थी और यह अमेरिकियों के लिए स्वाभाविक था कि वे उसे अपनी राजनीतिक विचारों तथा परिस्थितियों के अनुकूल कुछ परिवर्तनों के साथ स्वीकार करते। परन्तु उन्होंने उसे स्वीकार नहीं किया और उसके बिपरीत उन्होंने एक नूतन पद्धति का आविष्कार किया जो मानुमि की प्रणाली में बहुत भिन्न थी। स्वर्णय राष्ट्रपति विस्मय का मत था कि अमेरिका में ब्रिटिश प्रणाली अपकीर्ति प्राप्त कर चुकी थी और उसमें अनेक ऐसी

फिर भी प्रशासन की दृष्टि से यह लाभ ही है कि मन्त्रियों की व्यवस्थापिका की निरन्तर सुशामद नहीं करनी पड़ती और यदि कोई मन्त्री किसी अच्छी नीति को प्रारम्भ करना चाहता है तो उसे यह भय नहीं रहता कि सहसा शासन के बदल जाने से उसका कार्य अधूरा रह जायगा और वह अपनी नीति पर कार्य कर सकता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली की अपेक्षा इस प्रणाली में व्यवस्थापिका पर दलीय भावना का प्राधान्य कम रहता है। इसमें स्थिरता की भावना भी विशेष रहती है, कुछ तो इस कारण कि राजनीतिक समतोलन में परिवर्तन कानून द्वारा निर्धारित निर्वाचन के समय ही हो सकता है और कुछ इस कारण कि यदि मन्त्री कोई ऐसा काम करना चाहते हैं जिसमें खतरे की सम्भावना हो तो व्यवस्थापिका उसके लिए व्यय अस्वीकार करके उसे रोक सकती है। इतने पर भी ब्राइस को स्वीकार करना पड़ा कि कार्यपालिका के उत्तरदायित्व की दृष्टि से राष्ट्रपति-शासन दोषपूर्ण है। यदि कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में सघर्ष हो तो दोनों एक-दूसरे पर उत्तरदायित्व ढाल सकते हैं और जनता को भये निर्वाचन तब इस परमावस्था को सहन करना पड़ता है। (Modern Democracies, Vol. II, pp. 462-71)।

१. स्व० प्रो० हेनरी जे० फोर्ड की निम्नलिखित राय अधिकांश अमेरिकियों की राय है। 'यह अमेरिकियों के लिए सोमाय की बात है कि इग्लैण्ड की जैसी सांसद संस्थाओं को संयुक्त राज्य के विधान में, जो स्विट्जरलैण्ड के विधान की तरह व्यवस्थापिका के सदस्यों को एक ही साथ कार्यपालिका में पद स्वीकार नहीं करने देता, स्वीकार नहीं किया। संयुक्त राज्य में स्विस-प्रणाली के अनुसार ही प्रातिनिधिक शासन स्थापित हो सकता है, इग्लैण्ड की प्रणाली के अनुसार नहीं।' (Representative Government, p 198).

वार्ते थी जिनका अनुकरण गणतन्त्रवादी (Republicans) नहीं कर सकते थे। उसने कहा कि अधिकांश अमेरिकनो की दृष्टि में माल विधान हिल्ज की अपेक्षा जॉर्ज तृतीय तथा लॉर्ड नायें का या और मन्त्रि परिषद् राजकीय कृपापानो का एक गुट था जिस पर नियन्त्रण कॉमन्स-सभा का नहीं, वरन् राजा का था।<sup>१</sup> वे इस बात में विश्वास नहीं कर सकते थे कि व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के बीच इतना घनिष्ठ सम्बन्ध, जो मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में होता है, व्यवस्थापिका पर मन्त्रि-परिषद् का प्राधान्य लादे बिना स्थापित हो सकता था। इस सतरे से बचने के लिए ही इन दोनों भगो को धृक् रखा गया और इसी उद्देश्य से उन्होने 'अवरोध एवं समतोलन' (Check and Balances System) की प्रणाली की प्रतिष्ठा की जो मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में नहीं हो सकती।

लॉर्ड ब्रादस ने बतलाया है कि अमेरिकनो ने मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली को उसकी वास्तविकता का ज्ञान न होने के कारण ही अस्वीकार कर दिया था। वे उसे समझते नहीं थे क्योंकि यह प्रणाली उस समय अविश्वस्य दशा में थी; प्रैम्प्रेज भी उसे नहीं समझते थे और न प्रामाणिक अधिकारियो ने ही उसका उल्लेख किया था।<sup>२</sup>

संयुक्त राज्य में पूर्वकालीन सासद रीतियाँ

प्रारम्भ में कांग्रेस ने जिस प्रणाली का अनुसरण किया था, वह सासद-प्रणाली से मिलती-जुलती थी। मन्त्रि-परिषद् के सदस्य समय-समय पर प्रतिनिधि-परिषद् (House of Representatives) में सूचना देने तथा परामर्श देने के लिए सम्मिलित होते थे।<sup>३</sup> प्रथम राजस्व-मन्त्री हेमिन्टन ने राजा ■ मन्त्री के समान अपना कार्य किया और दूसरे मन्त्रियो ने भी उसका अनुसरण किया। उस समय शासन के सभी विभाग एक ही भवन में स्थित थे जिससे मन्त्रि-परिषद् तथा व्यवस्थापिका के बीच सम्पर्क सरल था। वास्तव में, व्यवस्थापिका से उनका सम्पर्क इतना घनिष्ठ था मानो वे व्यवस्थापिका के ही सदस्य हों।<sup>४</sup> कुछ वर्षों तक इस प्रकार का घनिष्ठ सम्बन्ध इन दोनों विभागों में बना रहा और मन्त्री कानून-निर्माण के कार्य पर अपना महत्वपूर्ण प्रभाव डालते रहे। जब अन्त में इन दोनों का घनिष्ठ सम्बन्ध टोड़ दिया गया और मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों का कांग्रेस में बैठने से वंचित कर दिया गया तो कांग्रेस के कुछ सदस्यों ने इस परिवर्तन पर खेद प्रकट किया।<sup>५</sup>

मन्त्रियो को कांग्रेस में स्थान देने के सम्बन्ध में प्रस्ताव

कुछ समय के बाद जब मन्त्रि-परिषद् तथा व्यवस्थापिका के धृक्करण की हानियाँ प्रकट होने लगी और कानून-निर्माण में दोनों के घनिष्ठ सम्बन्ध के साथ अधिक स्पष्ट दिखाई देने लगे तो कई बार पुरानो रीति के अनुसार काम करने और प्रश्नों के उत्तर देने, सूचना देने तथा राष्ट्रपति ने कानूनों के जिन मतविदों की सिफारिशों की है, उनका समर्थन करने के लिए कांग्रेस ने किसी भवन में मन्त्रियो को स्थान

१. Congressional Government, pp. 308 309

२. The American Commonwealth (1910), Vol I, p. 286.

३. Annals of the First Congress, pp. 51, 66, 684, 689.

४. तुलना कीजिये, Ford, Rise and Growth of American Politics, pp. 81, 226.

५. एक सैनिक (Fisher Ames) ने खेद के साथ लिखा है कि इस परिवर्तन से मन्त्रियो की स्थिति 'प्रमुख लिपिकार' (Chief Clerk) जैसी हो गयी।

देने के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये। काँग्रेस की एक विशेष समिति ने ३८वीं काँग्रेस में तथा सीनेट की ऐसी ही एक समिति ने ४६ वीं काँग्रेस (मार्च १८८१) में इस प्रस्ताव का प्रस्ताव रखा था। न्यायाधीश स्टोरी ने अपने 'विधान' (The Constitution) नामक ग्रन्थ में ऐसी पद्धति के सम्बन्ध पर प्रकाश डाला तथा बाद में राष्ट्रपति टाफ्ट ने मार्च १८९३ में काँग्रेस की भेजे हुए अपने मद्रेश में इसको अपनाते के लिए जोर दिया था।<sup>१</sup> राष्ट्रपति विल्सन भी इस प्रस्ताव के पक्ष में था। उसने कहा कि व्यवस्थापिका तथा मन्त्रि-परिषद् को परस्पर दूर रखने और उन्हें विभिन्न उद्देश्यों से बाध करने देने की अपेक्षा परस्पर परामर्श तथा सहयोग करने के लिए उन्हें सामने-सामने लाने में काँग्रेस के समय की वचन लेगी और व्यवस्थापिका के मद्रेश कार्य-पालिका के विभागों के कार्यों की अधिक जानकारी प्राप्त कर सकेंगे, दोनों विभागों में सामंजस्य एवं सहयोग स्थापित हो सकेगा और इस प्रकार मन्त्रि-परिषद् को भ्रान्ति तथा भ्रम सूचना के प्रभाव पर आधारित अनावश्यक भ्रमोत्थान का निवारण करना पड़ेगा। राष्ट्रपति टाफ्ट ने बताया कि 'सुयोग्य वर्धवेल' का ध्यान हम और बारम्बार धारणित होना है कि समय-समय पर काँग्रेस कार्यपालिका के कार्यों से जो अनभिज्ञता प्रकट करती है और काँग्रेस में पण्डों बहस करने में जो समय नष्ट होता है और काँग्रेस की कार्यवाही की पुस्तक (Congressional Record) के पन्ने जो रगे जाते हैं, यह सब काँग्रेस में एक मन्त्री के केवल एक ही प्रश्न के उत्तर से बच सकता है।<sup>२</sup> इस समय काँग्रेस जिस माधन द्वारा राष्ट्रपति की नीतियों के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त कर सकती है, वह बहुत मन्दगति और वक्र है, काँग्रेस की इस सम्बन्ध में एक प्रस्ताव स्वीकार कर राष्ट्रपति का भेजना पड़ता है और जब राष्ट्रपति उसका उत्तर देता है तभी उसकी नीतियों की जानकारी हो सकती है। राष्ट्रपति के लिए कानून के मन्त्रियों को दिल के रूप में काँग्रेस में प्रस्तुत करने का एक ही तरीका है कि कोई कृपायु मद्रेश उसे प्रस्तुत कर दे और यदि राष्ट्रपति उनके सम्बन्ध में कुछ कहना चाहें तो वह केवल अपने मन्त्रियों द्वारा ही, जब वे समितियों में सामन्वित किये जाते हैं, काँग्रेस की समितियों के समक्ष बह सकता है। काँग्रेस में मन्त्रियों की उपस्थिति में राष्ट्रपति की मुने और अधिकारी इन में काँग्रेस पर अपना वह प्रभाव डालने

1. Congressional Record, Jan. 13, १८९३, p. 12. दक्षिणी मध (Southern Confederacy) के मन्त्रियों ने मन्त्रियों को व्यवस्थापिका के दोनों भवनों में उपस्थित होने तथा अपने विभाग में सम्बद्ध मामलों में होने वाले विवादों में भाग लेने का अधिकार दिया था। अर्जेंटाइन का विधान (धारा ६३) भी मन्त्रियों को यह अधिकार देता है, किन्तु मत देने का अधिकार नहीं। हमारे ती मन्त्री को व्यवस्थापिका के मद्रेशों में पहुँचे बोलने का अवसर देने की व्यवस्था है। ब्राजील मन्त्रियों (धारा ५१) में मन्त्रियों के लिए किसी भी भवन में उपस्थित होने का नियम है। स्विट्जरलैण्ड में फेडरल कौंसिल के मद्रेश व्यवस्थापिका के दोनों सदनों में जा सकते हैं, भाषण दे सकते हैं और प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते हैं, किन्तु मत नहीं दे सकते (धारा १०१)।
२. *Independence*, 1913, p. 1197 में *The Presidency* नामक गोप्य वाता उसका लेख तथा उसकी पुस्तक *Our Chief Magistrate and His Powers*, p. 31 भी देखिये। किन्तु मन्त्रि-परिषद् के एक सदस्य (D. F. Houston) ने इसका विरोध किया है (*World's Work*, Feb 1926, p. 360)।

का उपयोग मिलेगा जिसकी देना उससे अधिकार्थिक आना करता है और जो देश के प्रति उसके दायित्व की दृष्टि से आवश्यक है। इस समय तो उसकी सत्ता अपना नियमित सवेश कांग्रेस को भेज देने पर ही समाप्त हो जाती है, क्योंकि इसके बाद वह मध्यम उसकी मन्त्री उसकी व्याख्या, तक मध्यम मनुष्य द्वारा किसी प्रकार में भी उस पर कोई कार्यवाही नहीं कर सकते।<sup>१</sup>

## (८) सर्वश्रेष्ठ शासन-प्रणाली

### शासन की कसौटी

समा. में प्रतिष्ठित मुख्य शासन-प्रणालियों के गुण-दोषों पर विचार करने के बाद सबसे मुख्य प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि इनमें से कौनसी प्रणाली सर्वश्रेष्ठ है और भविष्य में किस प्रणाली के ससार में सर्वाधिक अपनाये जाने की सम्भावना हो सकती है। इन दोनों ही प्रश्नों का उत्तर सरल नहीं है। रूसी ने यह सत्य ही कहा था कि 'जब आप यह पूछते हैं कि कौन-सी शासन-प्रणाली निरपेक्ष रूप से सर्वश्रेष्ठ है, सब आप एक अनिश्चित एवं निरुत्तर प्रश्न पूछते हैं।'<sup>२</sup> प्रथम प्रश्न का उत्तर अधिकांश में इस बात पर निर्भर है कि श्रेष्ठ शासन की भावना क्या है तथा वे आधार-भूत उद्देश्य क्या हैं, जिनके लिए शासन की स्थापना हुई है। स्वभावतः उस कसौटी के मन्वन्ध में मतभेद है, जिसके आधार पर किसी विशेष शासन की परीक्षा की जा सकती है। कुछ लेखकों ने माणव समाज की सब अवस्थाओं में, सब प्रकार की जनता के लिए उपयुक्त सर्वश्रेष्ठ शासन के सामान्य सिद्धान्त स्थापित करने का प्रयास किया है। परन्तु प्रत्यक्षतः ऐसी कोई कसौटी नहीं है जिसके आधार पर किसी एक प्रकार की प्रणाली को दूसरी प्रणालियों से श्रेष्ठ कहा जा सके। किसी भी शासन की श्रेष्ठता की जाँच उसके उन परिणामों से करनी चाहिए जिनके लिए उसकी स्थापना की गयी हो और जिनकी उससे आशा की। विभिन्न देशों की जनता में शासन के उद्देश्य विभिन्न रहे हैं। कुछ लोग कार्यक्षमता, नित्यव्ययिता, स्फूर्ति तथा कार्य की तीव्रता को सर्वश्रेष्ठता की प्राथमिक कसौटी मानते हैं। जर्मन जनता इस कसौटी को ही मुख्य मानती है। अमेरिका में शासन की श्रेष्ठता के मानदण्ड भिन्न हैं। वहाँ यह देखा जाता है कि शासन नागरिकों में सार्वजनिक मामलों के प्रति अभिरुचि कहाँ तक उत्पन्न करता है और नागरिकों में कहाँ तक देशभक्ति एवं नागरिक सद्गुण उत्पन्न करता है। शोध में, सर्वश्रेष्ठ शासन वह नहीं है जो सबसे अधिक निपुण हो, परन्तु वह है जो नागरिकों के राजनीतिक शिक्षण एवं नागरिकता की शिक्षा के लिए नागरिकता के विद्यार्थी के समान अधिक से अधिक काम करता हो। जॉन स्टुमेटे मिल के भी ऐसे ही विचार थे। उसने लिखा है कि 'श्रेष्ठ शासन का प्रथम सत्य यह है कि उसके द्वारा जनता की बुद्धि तथा सद्गुणों का अभिवर्द्धन हो।' शासन 'सार्वजनिक कार्य के लिए संगठित प्रबन्ध का नाम ही नहीं है', बल्कि 'वह मनुष्य के मन पर

१. इस विषय पर मैंने *Proceedings of the Amer. Pol. Sci. Assoc.*, 1913-14, pp. 176 ff. पर *Executive Participation in Legislation* शीर्षक नाम सत्र में विस्तार से लिखा है। और भी देखिये, Hinsdale, *The Cabinet and Congress*, Ibid., pp. 126 ff.; Black, *The Relation of Executive Power to Legislation*, Ch. 4.

२. *The Social Contract*, Bk. I, Ch. 9.



प्रभाव डालने वाली एक महान् शक्ति भी है ।' उसकी परीक्षा जनता एवं वस्तुओं पर उसके प्रभाव को देख कर की जा सकती है । मिल ने यह भी कहा है कि 'वह प्रथम प्रधान, जिस पर विचार करना है, यह है कि शासन कहीं तक नागरिकों में बौद्धिक एवं नैतिक गुणों का पोषण करता है ?' जो शासन इस कार्य को सर्वश्रेष्ठ ढंग से करता है, वह दूसरे मामलों में भी सर्वश्रेष्ठ हो सकता है । सर्वश्रेष्ठ शासन की मुख्य कसौटी शासितों में व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप में, सदगुणों की वृद्धि की प्रवृत्ति है प्रशासनीय सत्ता की हैसियत में स्वयं उसकी अपनी निपुणता नहीं ।<sup>१</sup>

दूसरे लेखकों ने कवि के इस मत को स्वीकार किया है कि 'शासन के रूपों के लिए मूलों को वाद-विवाद करने दो । जिस शासन में सुप्रबन्ध है, वही सर्वश्रेष्ठ है ।'<sup>२</sup> इस विचार के अनुसार शासन का रूप गौण है, उसकी कसौटी शासन-प्रबन्ध की सफलता है । परन्तु हेमिस्टन के मत में यह सिद्धान्त एक 'राजनीतिक पाखण्ड' हो है ; क्योंकि निकृष्ट शासन-प्रणाली में कभी सुप्रबन्ध नहीं हो सकता । परन्तु एक श्रेष्ठ शासन-प्रणाली में कुप्रबन्ध हो सकता है ।<sup>३</sup>

लोगों तथा परिस्थितियों के साथ शासन की अनुकूलता

यह कहने की कोई आवश्यकता नहीं है कि मानव समाज की सभी अवस्थाओं एवं सभी स्थितियों में सभी प्रकार की जनता के लिए किसी एक ही प्रकार की शासन-प्रणाली अनुकूल नहीं हो सकती । किसी समाज के लिए सर्वश्रेष्ठ शासन का निर्णय करने के लिए हमें उसके विकास की अवस्थाओं, जनता की बुद्धि एवं राजनीतिक क्षमता, उनका इतिहास तथा उसकी परम्पराओं और जातीय विशिष्ट गुणों तथा अन्य अनेक विभिन्न बातों पर विचार करना चाहिए । मिल के अनुसार 'समाज की प्रत्येक अवस्था के लिए बोन सी शासन प्रणाली उपयुक्त है, इसका निर्णय करना राजनैतिज्ञान पर एक स्वतन्त्र ग्रन्थ लिखना ही होगा ।'

मिल तथा बाइस दोनों ही विद्वानों ने एक ऐसे सत्य पर जोर दिया है जिसको सामान्यतया उपेक्षा कर दी जाती है । वह सत्य यह है कि शासनों की स्थापना एवं उनका संचालन मनुष्यों द्वारा ही होता है, उनकी उत्पत्ति और उनका कार्य वृक्ष की भाँति नहीं होता । अपने अस्तित्व की प्रत्येक अवस्था में उनका रूप बही होता है जिसका मनुष्य अपनी इच्छा से निर्माण करते हैं । अतः उनकी सफलता उस जनता की क्षमता और रुचि पर निर्भर है जो उनकी प्रतिष्ठा करती है और उनका संचालन भी ।

१ Representative Government, Ch 2.

२. 'For Forms of Government, let fools contest,  
That which is best administered is best.'

३ स्वयं हेमिस्टन 'अच्छे प्रशासन को जन्म देने की योग्यता तथा प्रवृत्ति' को ही 'अच्छे शासन की कसौटी' मानता था (The Federalist, No. 66) । इसी ने अच्छे शासन की एक विचित्र कसौटी बतलाई है : 'अन्य सब बातें समान होते हुए वह शासन सर्वश्रेष्ठ है जिसमें बाह्य सहायता, नागरिककरण तथा उप-निवेशों के बिना जनता की सख्या में अधिक से अधिक वृद्धि हो । जिस शासन में जनता का ह्रास होता है, वह निकृष्ट है (Social Contract, Bk. II, Ch. 9) । यह कसौटी स्पष्टतः हास्यास्पद है ।

एकतन्त्र कुछ लोगों के लिए एक अनिवार्य प्रणाली है; दूसरों के लिए कुलीन-तन्त्र श्रेष्ठतर है और कुछ ऐसे भी समाज हैं जिनके लिए प्रजातन्त्र ही श्रेष्ठतर है। ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली लैटिन देशों की अपेक्षा अधिक सफलता के साथ संचालित हुई है और शायद उतनी सफलता उसे समुक्त राज्य में भी नहीं मिलेगी। प्रीड मताधिकार समाज की कुछ भवस्थायों में ही उपयुक्त है; दूसरी भवस्थायों में उससे शासन का भंग हो जायगा। संघीय प्रणाली राजनीतिक विकास की कुछ भवस्थायों में बड़ी प्रचण्डी रहती है तथा ऐसे देशों के लिए भी प्रचण्डी है जो बड़े विस्तार हैं और जहाँ विभिन्न प्रकार की भवस्थायें हैं, दूसरों के लिए एकात्मक शासन ठीक है। राज्य-समूहों तथा देवाधिराज्यों का भी राज्य के विकास में अपना-अपना स्थान रहा है। जिस प्रकार एक सूट सब लोगों के लिए उपयुक्त नहीं हो सकता, उसी प्रकार एक शासन-प्रणाली भी सभी समाजों के लिए उपयुक्त नहीं हो सकती। जो प्रणाली स्पार्टा के लिए सर्वश्रेष्ठ थी, वह एथेन्स के लिए सर्वश्रेष्ठ नहीं थी; जो प्रणाली एक सुविशाल साम्राज्य के लिए ठीक है, वह एक छोटे राज्य के लिए ठीक नहीं हो सकती। ब्रह्म-युग में इंग्लैण्ड के लिए जो व्यवस्था उचित समझी जाती थी, वह भाज के युग में अनुपयुक्त है। यदि जीवन तथा सम्पत्ति की अधिकतम सुरक्षा ही लक्ष्य है, तो एक ऐसे शासन की आवश्यकता होगी जो उस शासन से सर्वथा भिन्न होगा जो जन-कल्याण की अभिवृद्धि को अपना ध्येय मानता है। साइबर (Lieber) ने कहा है कि 'यदि भिन्न की जैसी गरम जलबामु वाले किसी बड़े देश की भ्रष्ट एवं शक्तिहीन जनता का सुधार एवं पुनर्संगठन करना शासन का उद्देश्य है तो शासन-प्रणाली उस जनता की शासन-प्रणाली से भिन्न होनी चाहिए जो उद्योगशील है, जैसे उध, जिन्हें समुद्र से युद्ध करना पड़ता है।' शासन एक प्रकार का भवन है जिसका निर्माण भवन में रहने वालों की आवश्यकताओं एवं प्रयोजनों के अनुसार होना चाहिए और आवश्यकताओं के परिवर्तन के साथ-साथ समय-समय पर उसमें भी परिवर्तन होने चाहिए।

### भविष्य का शासन

भविष्य में सामान्यतया जनता द्वारा कौन-सी शासन-प्रणाली स्वीकार्य होगी,

- लॉर्ड ब्राइस तथा प्रेसिडेण्ट गुरुभाऊ का विचार है कि राजनीतिक विकास की वर्तमान अवस्था में चीन के लिए एकतन्त्र ही उपयुक्त है। जॉन स्टुअर्ट मिल का भी विचार था कि पिछड़ी हुई तथा अनुशासनहीन जातियों के लिए निरंकुश एकतन्त्र ही एकमात्र उपयुक्त शासन-प्रणाली है। ब्राइस का विचार था कि लैटिन अमेरिका के गणतन्त्रों, फ्रांस तथा रूस में सच्चा प्रजातन्त्र सम्भवहार्य है। उसका यह भी विश्वास था कि दक्षिण-पूर्वी योरोप में जो प्रजातान्त्रिक प्रयोग किये गये हैं, वे न किये जाते तो प्रचण्डी रहता (Modern Democracies, Vol. II, pp. 502-507)। स्वो ने लिखा है कि 'पृथ्वी पर सैकड़ों राष्ट्र ऐसे हुए हैं जिनमें अच्छे कानून ही हो नहीं सकते थे और जिनमें वे भी, वे अपने जीवनकाल के बहुत थोड़े से भाग में ही हम दिशा में सफल हुए होंगे। अधिकांश राज्य ऐसे होते हैं जो बाल्यकाल में ही वृद्ध में रहे जा सकते हैं, उद्योगों में बड़े होते जाते हैं, त्यो-त्यो वे सुधार से परे हटते जाते हैं। ... एक राष्ट्र जन्म से ही शासन के योग्य होता है, दूसरा दल क्षताब्दियों के बाद भी वैसा नहीं बन सकता (The Social Contract, Bk. I, Ch. 8)।

- Political Ethics, Vol. I, p. 313.

इस पर विचार करना कठिन है। संसार के विभिन्न देशों में विचारों तथा स्थानीय व्यवस्थाओं की जो विभिन्नताएँ विद्यमान हैं और जो भविष्य में भी सदा किसी न किसी रूप में कायम रहेगी, उन पर विचार करते हुए यह कहना ही उचित होगा कि भविष्य में कोई एक शासन प्रणाली सर्वत्र प्रतिष्ठित नहीं हो सकेगी। परन्तु सर्वत्र हमें कुछ ऐसी प्रवृत्तियाँ देख पड़ती हैं जो कुछ रूपों की ओर जा रही हैं और कुछ रूपों से दूर हट रही हैं और जिनसे ऐसा प्रतीत होता है कि अखिल संसार सर्वव्यापक शासन की ओर एक निर्दिष्ट मार्ग की ओर अग्रसर है। इस प्रकार संसार में प्रवृत्ति एकतन्त्र शासन, स्वेच्छाचारी शासन तथा पंतुक शासन के विभक्त है। आज संसार में जो एकतन्त्र शासन जीवित हैं, वे नाममात्र के एकतन्त्र हैं; वास्तव में वे गणतन्त्र हैं। कुलीनतन्त्र, स्वेच्छाचारी शासन तथा पंतुक शासन के चिन्ह भी जहाँ-तहाँ दिखायी देने हैं, परन्तु वे भी भविष्य के गर्भ में अवश्य विलीन हो जायेंगे। यह बहुत सम्भव है कि अन्त में समस्त राज्य, सम्भवतः इस शासकी के समाप्त होने से पूर्व ही वैधानिक, प्रातिनिधिक तथा प्रजातन्त्रात्मक गणतन्त्र हो जायेंगे। किन्तु यह भी सम्भव है कि प्रातिनिधि शासन के मार्गभ्रम हो जाने पर भी प्रातिनिधित्व के रूपों में परिवर्तन हो जायेंगे। कई देशों में प्रातिनिधित्व की वर्तमान प्रणाली से बड़ा व्यापक अन्तर्गोप है और नई प्रणालियों के प्रयोग किये जा रहे हैं। स्व० प्रोफेसर हेनरी कोर्ड का निष्कर्ष यह है—'यह कहने के लिए पर्याप्त कारण है कि प्रातिनिधिक शासन राज्य का वर्तमान रूप है।' परन्तु उसके विचार में यह बात वास्तविक वस्तु के स्थान में कृत्रिम वस्तु की ही वास्तविक समझ लेने के कारण है। उसकी दृष्टि में सम्य संसार में जिन बातों की सम्भावना है, वह प्रातिनिधिक शासन की अस्कोकृति नहीं परन्तु उसके 'कृत्रिम रूपों का परिवर्तन' ही है।<sup>१</sup> मुसोलिनी का दावा था कि इटली में उसने ऐसा ही किया है।

### प्रजातन्त्र का भविष्य

समस्त धातुनिक राजनीतिक प्रवृत्तियों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण है—प्रजातन्त्र की दिशा में कीप्रता के साथ गति और इस प्रकार का शासन प्रायः संसार भर में विभिन्न मात्राओं में परिष्कार हो गया है। प्रजातन्त्र का विकास और विस्तार इतना अधिक हो गया है कि जिन देशों का वातावरण उसकी प्रतिष्ठा के निम्ने प्राप्त उपयुक्त है और स्थितियाँ उसके विकास के लिए अत्यन्त अनुकूल हैं, वहाँ भी उसके पतन का भय है। प्रजातन्त्र के अनुपम पुजारी लॉर्ड फ्राइम ने अपने अन्तिम ग्रन्थ में बिना किसी संकोच के यह विचार प्रकट किया है कि प्रजातन्त्र का भविष्य उन कुछ देशों में, जहाँ उसकी स्थापना हास ही में हुई है, उज्ज्वल नहीं है। यद्यपि यह धारणा कहा गया था कि पिछला (प्रथम) विश्व-युद्ध प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए सहायक था, तथापि एक शासन-पद्धति के रूप में प्रजातन्त्र राष्ट्रीय में ऐसा निन्दित एवं सदिग्ध बन गया है जैसा धातुनिक समय में पहले कभी नहीं हुआ था और आज प्रजातन्त्रात्मक देशों में लोकमत का एक विशाल भाग अधिनायकत्वों की माँग करता है। परन्तु इस सम्यन्ध में भी यह कहा जाता है कि यह संकट स्वयं प्रजातन्त्र के कारण नहीं है बल्कि उसके विकृत रूपों तथा उसके कृत्रिम एवं मिथ्या रूपों की ही प्रजातन्त्र का सच्चा रूप मान लेने के कारण है। अनेक देशों में प्रतिप्रिया के लक्षण देख पड़ने हैं और कुछ देशों में तो उसका (प्रजातन्त्र) पतन ही हो चुका

है।<sup>१</sup> भविष्य में सम्भावना यही है कि प्रजातन्त्र का परित्याग तो नहीं होगा और न प्रजातान्त्रिक साधनों को बढ़ाने का प्रयत्न ही किया जायगा जिनके सम्मिलित भार की जनता सहन नहीं कर सकती, बल्कि मसार अधिक संग्रह एवं मर्यादित प्रातिनिधिक शासन की ओर लौटेगा।

### संघीय शासन का भविष्य

भविष्य में शासन सामान्यतया अधिक संघीय होगा। या वे-ट्रिट, इस प्रश्न का उत्तर देना भी कठिन है। यह भी मानना पड़ेगा कि संघीय शासन, अनेक गुणों से सम्पन्न होते हुए भी, ससार के देशों में वैसी लोकप्रियता प्राप्त नहीं कर सका जैसी इसके समर्थक सोचते थे और जिन देशों में इसकी पिछले वर्षों में प्रातिष्ठा की गयी है, उनमें इसके रूप में इतने काफी महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिये गये हैं कि वह अमेरिकन रूप से, जो मसार का सर्वप्रथम महत्वपूर्ण आदर्श था, सर्वथा भिन्न हो गया है। अपने परिवर्तित रूप में वह वास्तव में, संघीय प्रशासन (Federalized Administration) तथा केन्द्रीकृत व्यवस्थापन का सम्मिश्रण है और भविष्य में जहाँ कहीं भी वह प्रतिष्ठित होगा, उसका शायद यही रूप होगा।

### मन्त्रि-परिषद् शासन का भविष्य

राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली तथा मन्त्रि-परिषद्-शासन प्रणाली, इन दोनों में से भविष्य मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली के पक्ष में दिखाई देता है। कुछ लेटिन (दक्षिणी) अमेरिकन राज्यों को छोड़कर संसार के दूसरे देशों ने संयुक्त राज्य का अनुकरण नहीं किया और न सम्भावना ही है कि भविष्य में उसका अनुकरण होगा। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका में घनिष्ठ सम्पर्क स्थापित करने की प्रवृत्ति देख पड़ती है। दूसरी ओर, हाल में जिन देशों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली स्थापित हुई है, उनमें राज्य-प्रमुख को अधिक वास्तविक सत्ता एवं व्यवस्थापिका-परिषद् से अधिक मात्रा में स्वतन्त्रता देने की प्रवृत्ति दिखाई देती है। शायद भविष्य में जो प्रणाली स्थापित होगी, वह इन दोनों प्रवृत्तियों का परिणाम होगी।<sup>१</sup>

### श्रेष्ठ शासन का मूल्य

युग-युगों में जनता की चेष्टा यही रही है कि शासन-प्रणाली का खोज करे जिससे उन व्यक्तियों की सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके जिनके हितार्थ शासन स्थापित किया जाता है। शासन-प्रणालियाँ युग-युग में और देश-देश में भिन्न रही हैं और आज भी सर्वसम्मति से कोई प्रणाली सर्वश्रेष्ठ नहीं मानी जाती। एक

1. New York Times, May 20, 1926 में प्रकाशित मुसोलिनी के भाषण में कहा गया है कि इटली में प्रजातन्त्र मृत्यु की श्रापित हो चुका है। मार्सेन एंगेल के विचार भी उसकी पुस्तक, 'The Public Mind', p. 1 में देखिये।
2. तुलना कीजिये, Burgess, Political Science and Constitutional Law, Vol. II, p. 39. उसने भी कहा है कि भविष्य में शासन-प्रणाली के यही रूप धारण करने की सम्भावना है, अर्थात् एक गणतन्त्र होगा जिसमें संघीय प्रशासन के साथ-साथ केन्द्रीकृत व्यवस्थापन होगा। कार्यपालिका की अवधि स्वतन्त्र होगी और उसे व्यवस्थापिका के कार्यों पर वास्तविक नियन्त्रण अधिकार होगा, परन्तु उसे अपनी मन्त्रि-परिषद् की व्यवस्थापिका के निम्न सदन के बहुमत के अनुकूल रहना पड़ेगा।

बात में इस सम्बन्ध में मनीष्य है कि जनता का सुख तथा कल्याण अन्य बातों की अपेक्षा सुशासन पर ही अधिकार निर्भर है। जैसा रूट ने कहा है—'इस पृथ्वी-तल के अत्यन्त सुन्दर एवं उर्वर प्रदेश अताइयों तक कुशासन के कारण वन-प्रदेश एवं मरुभूमि बने रहे; वे देश ही नहीं जो करोड़ों को मृत्यु एवं समृद्धि प्रदान करने में समर्थ हैं, किन्तु वे प्रदेश भी, जिन्होंने अतीत में सुख एवं समृद्धि प्रदान की है, आज कुशासन के कारण दारिद्र्य, अज्ञान तथा दुर्गुणों के गढ़ बने हुए हैं। परन्तु जहाँ सुशासन है, वहाँ जनबाध चाहे कितनी ही विपरीत हो और भूमि चाहे मरुस्थल हो वयो न हा, उद्योग-व्यवसाय तथा मृत्यु की अभिवृद्धि होती है।'

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Black,	"The Relation of the Executive Power to Legislation" (1919), Chs. 3-4.
Burgess,	"Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. II, Ch. 2.
Bryce,	"The American Commonwealth" (1910), Vol. I, Chs. 29-30; also his "Modern Democracies" (1922), Vol. II, Ch. 68.
Dacey,	"Law of the Constitution" (2nd ed., 1886), pp. 158-168; also his article "A Comparison Between Cabinet Government and Presidential Government," <i>Nineteenth Century</i> , Vol. LXXXV (Jan., 1919), pp. 25 ff.
Finer,	"The Theory and Practice of Modern Government" (1932), Vol. I, Chs. 8-9
Fiske,	"American Political Ideas" (1885), Ch. 2.
Ford,	"Representative Government" (1924), Ch. 11.
Goodnow,	"Principles of Constitutional Government" (1916), Chs. 5-7.
Haines,	"Ministerial Responsibility versus Separation of Powers," <i>Amer. Pol. Sci. Rev.</i> , Vol. XVI (1922), pp. 194 ff.
Laski,	"The Crisis and the Constitution" (1932).
Leacock,	"Limitations of Federal Government," <i>Procs. Amer. Pol. Sci. Assoc.</i> , Vol. V, pp. 37 ff.
Lowell,	"Essays on Government" (1889), Ch. 1
Marriott,	"The Mechanism of the Modern State" (1927), Vol. II, Chs. 25-26.

1. Elihu Root : *The Citizen's Part in Government*, p. 6. John Stuart Mill (*Representative Government*, Ch. 2) ने भी कहा है कि 'शासन जनता में प्रत्येक प्रकार के दोष, जो मनुष्य में हो सकते हैं, उत्पन्न कर सकता है और सामाजिक जीवन से जो मलाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं, उनमें से केवल उतनी प्राप्त की जा सकती हैं जिनके अनुकूल शासन होता है और जिनकी प्राप्ति के लिए वह गुणों प्रदान करता है। समाज के कल्याण पर शासन का प्रभाव जानने के लिए हमें मानव-समाज के समस्त हितों को ध्यान में रखना होगा, उनमें नरा भी वयो नहीं को जा सकते।'।

- Martin, "Growth of Presidential Government in Europe,"  
*Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. XVII (1923), pp. 567 ff.
- Mavey, "The Problem of Government" (1925), Ch. 14.
- Mill, "Representative Government" (1861), Chs. 2-3.
- Sait & Barrows, "British Politics in Transition" (1925), Chs. 2, 5.
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), Ch. 22.
- Wilson, "Congressional Government" (1890), Ch. 2.

## शासन का कार्य-क्षेत्र

### (१) शासन के कार्यों के सिद्धान्त

#### अराजकतावादी मत

##### अराजकतावादी सिद्धान्त

राज्य की आवश्यकता एवं कार्यों के सम्बन्ध में अनेक प्रकार के सिद्धान्त प्रचलित हैं और रहे हैं। वे ऐसे सिद्धान्त हैं जिनके अनुसार राज्य की न कोई आवश्यकता है और न कोई उपयोगिता ही और जो उसे अनुसंधानमात्र मानते हैं। इसके विपरीत ऐसे सिद्धान्त भी हैं जो राज्य को 'मनुष्य के मन की सबसे शक्तिशाली रचना, मानव प्रयोजन की सर्वश्रेष्ठ अभिव्यक्ति' तथा एक ऐसी अत्यन्त आवश्यक मर्यादा मानते हैं जिसके द्वारा समस्त सामाजिक, भौतिक, न्यात्मक, साहित्यिक और वैज्ञानिक प्रगति हुई है।<sup>१</sup>

एक ओर अराजकतावादी हैं जो विस्तार की बातों में आपस में मतभेद रखते हुए भी राज्य को हिंसात्मक मान कर उसका विरोध तथा उसके विनाश की इच्छा करने में एकमत हैं। उनका एक वर्ग, 'क्रान्तिकारी अराजकतावादी' तो उससे मुक्ति प्राप्त करने के लिए हिंसात्मक उपायों का प्रयोग भी ठीक समझता है और इसके फलस्वरूप वे शासनाधिकारियों की हत्या तथा राजकीय सम्पत्ति, भवन, कार्यालय आदि को बम फेंक कर या अन्य उपायों द्वारा नष्ट कर देना उचित समझते हैं। उनका एक दूसरा वर्ग 'दार्शनिक अराजकतावादियों' का है जिसमें अधिकतर विचारक हैं और जो जनता को राज्य की अनुपयोगिता एवं अनावश्यकता तथा अराजक समाज (Anarchic Society) की श्रेष्ठता बतलाने के लिए प्रचार तथा तर्क तक ही अपने कार्य की सीमा रचना चाहते हैं। वे समस्त शासन के विरुद्ध नहीं, बल्कि उस शासन के विरुद्ध हैं जो बल-प्रयोग एवं दमन के आधार पर स्थिर है। संक्षेप में, वे ऐसे शासन के विरुद्ध हैं जिसके लिए उन्होंने स्वतन्त्रता से अपनी अनुमति नहीं दी हो। इस तर्क के उत्तर में कि आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक शासन शासितों की अनुमति पर कायम है, वे कहते हैं कि यह केवल सिद्धान्तमात्र है, इसमें तथ्य विलुप्त नहीं है। वे कहते हैं कि यह अनुमति भी केवल बहुमत की अनुमति है और यह भी स्पष्टरूप से स्वतन्त्रतापूर्वक शायद ही कभी दी जाती हो। उनका कहना है कि किसी भी दशा में एक विशाल भ्रमपर दबाव डाला जाता है, जिसे उन्होंने कभी स्वीकार नहीं किया है

१. Giddings' Apotheosis, "The Responsible State", p. 48.

२. Ward, Pure Sociology, p. 555.

और जिसे यदि उन्हें अपना मत प्रकट करने का सुयोग मिले तो वे कदापि स्वीकार नहीं करेंगे। हवसले के अनुसार धराजकता समाज की ऐसी अवस्था है 'जिसमें प्रत्येक व्यक्ति द्वारा स्वयं अपना शासन ही ऐसा शासन होता है जिसका प्रोचित स्वीकार किया जाता है—वह ऐसा शासन है जिसमें कोई व्यक्ति अपने पड़ोसी को रक्षा के लिए बल-प्रयोग द्वारा विवश नहीं किया जाता।'<sup>१</sup> धराजकतावाद के सबसे प्रधावी प्रतिपादक ओपांटकिन के अनुसार धराजकतात्मक शासन की मुख्य विशिष्टता यह है कि उसमें कोई दबाव नहीं होता, न कोई कानून (Law) और न बल-प्रयोग करने वाली कोई सरकार।<sup>२</sup> धराजकतावादी प्रत्येक वर्तमान शासन के विरुद्ध हैं, केवल इसलिए नहीं कि वह व्यक्ति पर उसकी अनुमति के बिना दबाव डालता है और इस प्रकार स्वतन्त्रता तथा वास्तविक स्वशासन का शत्रु है, बल्कि इसलिए भी कि समस्त सरकारें बिना किसी अवधार के संपुष्पहीन सिद्ध हुई हैं, वे स्वेच्छाचारी तथा प्रयाधारपूर्ण हैं, अतः घृणाजनक भी हैं; उनका संचालन विशेषाधिकारमुक्त वर्ग के हित में किया जाता है, वे जिन समान व्यवहार की बात करते हैं, वह कोरी कल्पना ही है, उसका कोई वास्तविक प्रतिरूप नहीं है। धराजकतावादी के अनुसार एक व्यक्ति को समाज पर दबाव डालने का उतना ही नैतिक अधिकार है जितना समाज को उस पर है।<sup>३</sup> कुछ धराजकतावादी, जैसे टॉलस्टॉय, राज्य की निंदा इसलिए करते हैं कि वह युद्ध को प्रोत्साहन देता है और युद्ध करता भी है। राज्य अपने प्रचार-यन्त्र द्वारा अपने नागरिकों में दूसरे राज्यों की जनता के विरुद्ध विषाक्त प्रचार करता है; वह लूट, भ्रामरण और सरासर शक्तिशाली करता है, इस कारण वह महान् अपराधी तथा मानव जाति का घोर शत्रु एवं विनाशक है।<sup>४</sup>

शासन के स्थान पर क्या हो ?

धराजकतावादियों में इस बात में मतभेद नहीं है कि राज्य के स्थान पर किस प्रकार की व्यवस्था स्थापित होनी चाहिए। जिन धराजकतावादियों ने रचनात्मक प्रस्ताव करने का साहस किया है, उनका मत है कि बलवर्ती राज्य के स्थान पर ऐसी ऐच्छिक समामो (Voluntary Associations) की व्यवस्था पर्याप्त और वाछनीय होगी जिनका प्रत्येक व्यक्ति अपनी स्वतन्त्र इच्छानुसार सदस्य बन सकेगा और जब चाहे उनसे पृथक् भी हो सकेगा।<sup>५</sup> ये समामो शासन के जो षोडे से कार्य आवश्यक

1. Collected Essays, Vol. I, p. 333. तुलना भी कीजिये, B. Russell, Proposed Roads to Freedom, p. 33; Jethro Brown, The Underlying Principles of Modern Legislation, p. 7; and Zenker, Anarchism, p. 3 Encyclopedia of Social Reform के पृष्ठ २५ पर धराजकता का भ्रम बतलाया गया है—व्यक्ति के सहज नैतिक एवं उचित व्यवहार पर, जिसे धरानी कानूनों ने अपराधी ठहरा रखा है, सगे हुए समस्त नियन्त्रणों का निराकरण।
2. उनकी निम्नलिखित पुस्तकें देखिये, Fields, Factories and Workshops and Conquest of Bread.
3. Tucker, Instead of a Book, p. 132.
4. Tolstoy, What To Do, The Kingdom of God is Within You.
5. ओपांटकिन (Law and Authority, pp 18, 66) तथा बेजामिन टुकर Instead of a Book, pp. 32, 326) ने यही मत प्रकट किया है।



हैं, उनका सम्पादन करेंगी, यथा आन्तरिक व्यवस्था का संरक्षण, इकरारनामों पर अमल, राष्ट्रीय रक्षा की व्यवस्था आदि। वे उन व्यक्तियों को अपनी सेवा प्रदान करेंगी जो उनकी रक्षा चाहेंगे और प्रतियोगिता में जो सर्वाधिक निपुण होंगे या कम से कम कामों पर वस्तुएं बेचेंगे, उन्हें अधिक काम मिलेंगे। अराजकतावादियों की दृष्टि में इस व्यवस्था की वर्तमान व्यवस्था से श्रेष्ठता इस बात में है कि इस व्यवस्था में दबाव तथा बल-प्रयोग को स्थान नहीं है। यह ऐसी व्यवस्था होगी जो समस्त व्यक्तियों की स्वतन्त्र अनुमति से स्थापित होगी और इस कारण उसमें सच्ची स्वतन्त्रता तथा सच्चा स्वराज्य होगा।

अराजकतावादी तर्कों का उत्तर

अराजकतावादियों ने अपने मत के समर्थन में जो तर्क दिये हैं, उन सब पर विचार करना आवश्यक नहीं है। यह कथन ही पर्याप्त है कि उनका मतस्त पक्ष ही दोषपूर्ण है। प्रथम, उनका मन शासन को, जिसे वे दमनकारी (Coercive) कहते हैं, प्रकृति के सम्बन्ध में एतल मान्यताओं के आधार पर स्थिर है और दूसरे, शासन के स्थान पर उन्होंने जो व्यवस्था बतलाई है, वह आज के पेशीदा समाज में सर्वथा अपर्याप्त होगी। उन्होंने राज्य की जो आलोचना की है, वह पूर्णतः निराधार नहीं है; परन्तु उसमें प्रतिद्वन्द्वीयता बहुत अधिक है और उसके स्थान पर जिस व्यवस्था की स्थापना की जायगी, वह उन आपत्तियों से मुक्त नहीं होगी।

उनकी यह मान्यता गलत है कि शासन के समस्त कार्य आश्रय पर आधारित हैं तथा उसी से उत्पन्न हुए हैं और शासन के कार्य में दमन तथा बल प्रयोग आवश्यक होता है। अराजकता के शासनों के कार्यों का अधिक भाग ऐसा है जो महायत्ना के रूप में होता है और इसमें व्यक्ति पर कोई दबाव नहीं पड़ता। इसके प्रतिरिक्त उनकी यह मान्यता भी सत्य नहीं है कि बल तथा प्रतिबन्ध इस दुनिया से दूर दिये जा सकते हैं। अनुभव तथा मानव प्रकृति का हमारा ज्ञान इस मान्यता की पुष्टि नहीं करता। इतिहास हमें यह सिखलाता है कि यदि व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर अ समस्त प्रतिबन्ध हटा दिये जाय और प्रत्येक व्यक्ति की अपनी स्वतन्त्रता की सीमा निर्धारित करने का अधिकार दे दिया जाय तो जो सीमाएँ निर्धारित की जायगी, वे परस्पर-विरोधी होंगी और उसका परिणाम यह होगा कि जो शक्तिशाली होंगे, वे दुर्बलों पर अपने विचारों को थोपेंगे तथा अन्याय एवं अत्याचार करेंगे और उस स्थिति में हम जो प्राप्त करेंगे, वह होगा मजबूतों का अत्याचार तथा निर्बलों की पराधीनता, सब व्यक्तियों की स्वतन्त्रता नहीं।<sup>१</sup> जैसा रिचो ने कहा है, अमर्यादित स्वतन्त्रता का किसी स्वस्थ मस्तिष्क वाले या विवेकशील व्यक्ति ने कभी दावा नहीं किया।<sup>२</sup> मानव जीवन का नियम ईश्वर से मृत्यु तक मर्यादाओं का नियम है।<sup>३</sup> यदि मानव प्रकृति भिन्न भी होती जिससे सामान्य इनी-मृष्टियों को समुचित रीति में व्यवहार करने में किसी प्रतिबन्ध की आवश्यकता न पड़ती तो भी समाज को विक्षिप्त मस्तिष्क वाले दुष्टों, नैतिक दृष्टि से पतित व्यक्तियों और जो धार्मिक भावावेश में आकर अत्याचार कर डालते हैं उनसे भय रहेगा। जैसा बट्टेण्ड रमेल ने, जो स्वयं भी अराजकतावाद का महानुभूतिपूर्ण

१. तुलना कीजिये, Lacy, Liberty and Law, p. 100.

२. Studies in Political and Social Ethics, p. 136.

३. तुलना कीजिये, McKinnon, History of Modern Liberty, Vol. I, p. vii.

समालोचक है, कहा है—'यदि, जैसा भराजकतावादी चाहते हैं, शासन द्वारा बल-प्रयोग नहीं किया जाय तो बहुमत संगठित होकर अल्पमत के विरुद्ध बल-प्रयोग कर सकेगा। अन्तर केवल इतना ही होगा कि उसकी पुलिस एवं सेना अस्थायी होगी, स्थायी तथा व्यवसायी नहीं।' उसका निष्कर्ष यह है—'भराजकतावादियों का समाज का ऐसा आदर्श, जिसमें कानून द्वारा कोई भी कार्य निषिद्ध न हो, उनके असीम समाज की स्थिरता के लिए कम से कम वर्तमान समय में तो अनुकूल नहीं है।<sup>१</sup> राज्य के बोधो, उसकी गलतियों, नेपुण्यहीनता, सत्ता का दुरुपयोग आदि के सम्बन्ध में कुछ भी कहा जाय, सम्य समाज के लिए वह किसी न किसी रूप में सर्वथा अनिवार्य है और सदा रहेगा। सीने ने ठीक ही कहा है कि मानव इतिहास में जो कुछ भी महान् एवं प्रशंसनीय है, वह नासित समाज में ही उपलब्ध हुआ है, अर्थात् वह स्वतन्त्रता पर मर्यादाएँ लगाने का ही परिणाम है।<sup>२</sup> यदि राज्य का विनाश कर दिया जाय तो कुछ काल तक भराजक स्थिति रहने के बाद उसके स्थान पर पैतृक शासन-प्रणाली अथवा अन्य कोई प्राथमिक 'प्राकृतिक' समुदाय-व्यवस्था प्रतिष्ठित हो जाएगी, अर्थात् समाज फिर से अपनी प्राथमिक अवस्था और अपने निम्नतम स्तरों में विकास करना प्रारम्भ करेगा और अन्त में राज्य को पुनः स्थापना करके ही बर्बरता एवं असम्यता से मुक्ति पा सकेगा।<sup>३</sup> फिर भी, जैसा भराजकतावाद के कुछ सहृदय समालोचकों का विचार है, यद्यपि भराजकतावादियों की अनेक भाव्यताएँ सत्य नहीं हैं और राज्य के स्थान पर वे जिस व्यवस्था को स्थापित करना चाहते हैं, वह प्रभावकारी निष्पत्ति नहीं होगी, तथापि शासन के विरुद्ध उन्होंने जो दोषारोप किये हैं और जिन्हें हम व्यवहार में देखते हैं, वे अधिकांश में सत्य हो हैं। समस्त राज्यों में सामाजिक, धार्मिक एवं राजनीतिक दोष हैं जो अधिकांश में निकृष्ट, उदासीन, क्षमताहीन तथा अष्ट शासन के कारण हैं। इन्हीं दोषों के कारण अनेक व्यक्तियों की दृष्टि में राज्य बद-नाम ॥ गया है और उनके चित्त में उसके प्रति घृणा के भाव प्रादुर्भूत हो गये हैं। एक सुप्रसिद्ध लेखक ने कहा है—'भराजकतावाद हमारी नागरिकता की भावना को एक कुनौती देता है जिसे हमको सम्भीरतापूर्वक स्वीकार कर लेना होगा और जो राजनीतिक सभाओं में विश्वास करते हैं, उन्हें चाहिए कि वे उन्हें ऐसा बनावें जिनसे जनता की उनके प्रति भक्ति एवं श्रद्धा बढ़े।'<sup>४</sup>

## (२) व्यक्तिवादी सिद्धान्त

### सिद्धान्त की व्याख्या

भराजकतावादियों से भिन्न व्यक्तिवादी लोग राज्य की आवश्यकता स्वीकार

१. तुलना कीजिये, Douglas, Anarchism, in Merriam and Others, Political Theories, Recent Times, p. 215.
२. Proposed Roads to Freedom, pp. 121, 199,
३. Introduction to Political Science, p. 127.
४. तुलना कीजिये, Ritchie, Principles of State Interference, p. 57 ; Amos, Science of Law, p. 70 ; Jevons, The State in Relation to Labor, p. 13.
५. Brown, The Underlying Principles of Modern Legislation, p. 31. तुलना कीजिये, Joad, Modern Political Theory, pp. 102-103.

करते हैं, परन्तु वे श्रराजकतावादियों की भाँति उसे आवश्यक रूप से एक अनिष्ट मानते हैं। इसलिए उनका विश्वास है कि शासन धनवा राज्य के कार्य (Functions) सीमित होने चाहिए और केवल उतने ही होने चाहिए जिससे शान्ति, व्यवस्था और सुरक्षा कायम रह सके। व्यक्तिवाद के सिद्धान्त (Individualistic or Laissez Faire Theory) व्यक्ति पर समस्त प्रतिबन्धों को प्रतिबन्ध की हैसियत में एक दोष और राज्य की सत्ता के प्रत्येक विस्तार को व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर उनका ही अधिक धाक्रमण मानता है। उसकी दृष्टि में राज्य की आवश्यकता केवल इस कारण है कि मनुष्य स्वभाविक रूप से गड़कारो है जिसके कारण वह अपनी स्वार्थ-साधना के लिए दूसरों के अधिकारों को उपेक्षा करता है। एक सुप्रसिद्ध केंथ लेखक जूलस साई-मन ने व्यक्तिवाद की प्रतिवादी व्याख्या करते हुए कहा है कि राज्य की अपने आपकी अनुपयोगी बनाने तथा अपनी मृत्यु का स्वयं आह्वान करने का प्रयत्न करना चाहिए। इसी प्रकार का भाव इतिहासकार फ्रोमैन ने भी ऐसी भाषा में प्रकट किया है जिसमें श्रराजकतावाद का स्पष्ट धारणा मिलता है। उसने कहा है कि 'पार्श्व शासन-प्रणाली शासन का प्रभाव हो है, किसी भी रूप में शासन का अस्तित्व मानव की अपूर्णता का सङ्गण है।' व्यक्तिवादी का यह तर्क है कि राज्य का अस्तित्व केवल धन-राश के अस्तित्व के कारण है और इसलिए शासन या राज्य का मुख्य उद्देश्य व्यक्तियों की रक्षा एवं नियन्त्रण है—बर्धन एवं पोषण नहीं। जब राज्य यातायात के लिए रेल का प्रबन्ध करता है, डाक तथा तार का प्रबन्ध करता है और नान्य-गृहों को आर्थिक सहायता देता है तथा मनोरंजनों की स्वयं व्यवस्था करता है; बाधनालयों, अद्भुतालया, कलाकर्मों, चिकित्सालया, पशुवाटिकाया, उद्यानों, झोडा-क्षेत्रों तथा सार्वजनिक स्नानागारा एवं शौचालया की व्यवस्था करता है, निधनों के लिए निवाम-गृहों और विद्यालयों, विद्व-विद्यालयों एवं विज्ञान-शालाओं का निर्माण करता है तथा विदेशों में वैज्ञानिक शिष्ट-मण्डलों को भेजने की व्यवस्था करता है तो वह केवल ऐसे कार्य ही नहीं करता जो व्यक्ति की रक्षा के लिए आवश्यक नहीं है जिसके आधार पर ही शासन के अस्तित्व का औचित्य स्थिर है, बरन् इस प्रकार वह व्यक्ति के निजी कार्य-क्षेत्र पर धाक्रमण तथा उसके द्वारा उसकी स्वतन्त्रता पर प्रहार करता है। इसलिए अधिकांश व्यक्तिवादी सार्वजनिक शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य-सफाई, टीका लगाना तथा उद्योग-वाणिज्य सम्बन्धी नियमों, विमुक्त व्यापार सम्बन्धी नियमों आदि की, वस्तुतः उन सब नियमों की निन्दा करते हैं जो उद्योग-व्यवसायों पर नियन्त्रण लगाने हैं या व्यक्तियों की सामाजिक धनवा नैतिक धारणों में हस्तक्षेप करते हैं। संक्षेप में, उनका यह कथन है कि उद्योग तथा नैतिकता के सम्बन्ध में राज्य का एकमात्र वर्तमान व्यक्ति की स्वतन्त्र ही रहने देना है।' व्यक्तिवादी कहते हैं कि प्राधुनिक राज्य बहुत अधिक कार्य करना चाहता है। उसका यह विचार है कि राज्य को इकारों पर प्रभुत्व करवाने, सम्पत्ति की रक्षा करने, शान्ति कायम रखने, धनराशियों को दण्ड देने और समाज की बाह्य धाक्रमण से रक्षा करने के लिए एक पुनिस-सङ्गठन से अधिक कुछ

१. Donisithorpe, Individualism, p. 38. ह्यूम स्मिथ (Liberty and Liberalism, p. 251) ने कहा है कि पारमिष्ट का प्रत्येक कानून, यदि उसका वास्तव में कोई प्रभाव हो, किसी न किसी की स्वतन्त्रता का धरहरण करता है क्योंकि वह आवश्यक रूप से किसी कार्य को, जो पहले स्वच्छा से किया जाता था, करने या न करने का आदेश देता है।

नहीं होना चाहिए और जब राज्य इन कार्यों का सम्पादन कर लेता है तो उसके सम्मत् कार्य पूरे हो जाते हैं ।<sup>१</sup>

**व्यक्तिवाद के सिद्धान्त की उत्पत्ति**

एक राजनीतिक सिद्धान्त के रूप में व्यक्तिवाद का जन्म अठारहवीं शताब्दी में योरोप में प्रति-शासन के दूषणों के विरुद्ध एक प्रतिक्रिया के रूप में हुआ । फिजियो-क्रेटिक (Physiocratic) अर्थशास्त्रियों का यह प्रमुख सिद्धान्त था कि राज्य को उद्योगों के सम्बन्ध में प्रतिबन्ध लगाकर धार्मिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए, उसे तो केवल उन नैसर्गिक नियमों को रखा करनी चाहिए जिनके अनुसार उत्पादन, यदि वह स्वतन्त्र छोड़ दिया, तो स्वयं सर्वश्रेष्ठ रीति में अपना नियमन कर सकेगा ।<sup>२</sup> अतः उन्होंने राज्य की सर्वशक्तिमत्ता के प्रचलित विचारों का विरोध किया और व्यापार तथा उद्योगों के सम्बन्ध में स्वतन्त्रता को माँग पेश की । इस सिद्धान्त को एडम स्मिथ की रचना 'राष्ट्रों की सम्पत्ति' (Wealth of Nations) से जो सन् १७७६ में प्रकाशित हुई, बड़ी शक्ति मिली । इस पुस्तक में, मुख्यतः धार्मिक मामलों में, राज्य द्वारा हस्तक्षेप न किये जाने की नीति का समर्थन किया गया है । स्मिथ ने उस समय अम-जीवियों के द्वारा उत्पन्न वस्तुओं के स्वतन्त्र विनिमय पर प्रतिबन्ध लगाने वाले तथा अमिकों की स्वतन्त्र निर्वाण नियुक्ति में हस्तक्षेप करने वाले नियमों को अनिष्टकारी तथा स्वयं उनके ही (कानूनों के) प्रयोजन के लिए विनाशकारी बतलाया ।

इसके बाद धार्मिक क्षेत्र में स्वाभाविक स्वतन्त्रता के सिद्धान्त का अनेक अर्थ-शास्त्रियों ने समर्थन किया जिनमें इंग्लैण्ड के रिकाडो और माथ्यस, फ्रांस के डो० टॉकविल, दमोये, लोपी से और टेन तथा जर्मनी के काण्ट, फिश्टे और हमबोल्ट आदि सुप्रसिद्ध हैं । पिछले वर्षों में फ्रांस में तामोलाये तथा माइकेल, इंग्लैण्ड में हर्बर्ट स्पेंसर और जॉन स्टुअर्ट मिल, अर्ल बेमिस, थ्यूक ग्रॉक थॉगिस, ब्रूम स्मिथ, वर्ह स्वर्थ डॉनिग्योप आदि ने व्यक्तिवाद का समर्थन किया है ।<sup>३</sup>

इस सम्बन्ध में सरकार के न्यूनतम कार्य का समर्थन करते हुए सबसे पूर्व प्रकाश के एक प्रसिद्ध लेखक विलहेल्म हमबोल्ट ने सन् १७६१ में एक पुस्तक लिखी, परन्तु

१. Administrative Nihilism पर अपने एक निबन्ध में हक्मले ने व्यक्तिवादियों को मनोवृत्ति की चर्चा करते हुए लिखा है कि 'उनके विचार के अनुसार राज्य को सार्वजनिक पार्क या क्रीडास्थल के लिए एक इच्छा भी खर्च नहीं करना चाहिए । मृष्टों का पैट भरने तथा बीमारों के उपचार में एक अठग्री भी व्यय नहीं करनी चाहिए । जो इस मत को मानते हैं, वे उसका समर्थन दो तरीकों द्वारा करते हैं । एक तो वे पहले से ही मान लेते हैं कि अपनी प्रजा की बाह्य आक्रमण से रक्षा के प्रतिरिक्त कोई कार्य करने का राज्य का कोई अधिकार नहीं है । इसके प्रतिरिक्त वे राज्य को केवल एक पुलिस का कर्मचारी समझते हैं जिसका लूट तथा हत्या को रोचना तथा इकठारों पर अमल करवाने से कम या अधिक कोई कर्त्तव्य नहीं है ।
२. तुलना कीजिये, Sidgwick, Political Economy, p 399.
३. इंग्लैण्ड में व्यक्तिवाद के सिद्धान्तों से Liberty and Property Defence League ने मूल लाभ उठाया और उनका मूल प्रचार किया । इस सहपा का उद्देश्य आवश्यकता से अधिक कानून-निर्माण का विरोध करना और समाजवाद के विरुद्ध व्यक्तिवाद का समर्थन करना था ।

राजनैतिक कारणों से वह सन् १८५२ में अर्थात् लेखक की मृत्यु के बाद प्रकाशित हुई । इस पुस्तक का सन् १८५४ में 'राज्य का क्षेत्र एवं कर्तव्य' (Sphere and Duties of State) नाम से आत्म भाषा में अनुवाद हुआ । इस लेखक ने यह मत प्रकट किया कि 'राज्य को नागरिकों के जन-वत्प्राण की विन्ता से दूर रहना चाहिए और नागरिकों की पारस्परिक सुरक्षा तथा बाहरी शत्रु से रक्षा के लिए जितना कार्य आवश्यक है उससे आगे एक पग भी नहीं बढ़ना चाहिए ।' इन्हीं कार्यों के लिए राज्य को व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाना चाहिए । उसने स्पष्ट शब्दों में कहा कि 'राज्य को जो सबसे बड़ी बात अपनी दृष्टि में रखना चाहिए, वह है—ममस्त व्यक्तियों की अपनी-अपनी शक्तियों का पूर्ण व्यक्तित्व में विकास ; अतः जिस कार्य को वे स्वयं नहीं कर सकते (अर्थात् सुरक्षा) उसके प्रतिरिक्त राज्य को कोई काम अपने हाथ में नहीं लेना चाहिए । यही एक ऐसा सत्य और निर्वर्ण्य साधन है जिसके द्वारा प्रकट में परस्पर-विरोधी प्रतीत होने वाली दो वस्तुओं—अर्थात् राज्य के सक्षय तथा समस्त नागरिकों के सामूहिक उद्देश्यों के बीच स्थायी एवं दृढ़ सम्बन्ध स्थापित हो सकता है ।'

जान स्टुअर्ट मिल द्वारा समर्थन

इंग्लैण्ड में जॉन स्टुअर्ट मिल ने व्यक्तिवादी सिद्धान्त का प्रबल समर्थन किया । अपने सन् १८५९ में प्रकाशित सुप्रसिद्ध निबन्ध 'स्वतन्त्रता' (Liberty) में उसने व्यक्तिवादी सिद्धान्त पर इस प्रकार अपने प्रसिद्ध विचार प्रकट किये हैं ; 'वह एकमात्र प्रयोजन, जिसके लिए मानव-समाज का वैयक्तिक अथवा सामूहिक दृष्टि से अपने में से किसी की भी कार्य करने की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप उचित हो सकता है, आत्मरक्षा ही है । वह एकमात्र प्रयोजन, जिसके लिए सम्य समाज के किसी सदस्य पर उसकी इच्छा के विरुद्ध सत्ता का प्रयोग हो सकता है, दूसरों को हानि में डूबाना ही है । केवल व्यक्ति का ही हित, चाहे वह शारीरिक हो या नैतिक, हस्तक्षेप को उचित नहीं बना सकता ।' व्यक्ति अपने आचरण के केवल उस भाग के लिए ही समाज के प्रति उत्तरदायी है जिसका दूसरों से सम्बन्ध है । उसके आचरण का जो भाग स्वयं उसी से सम्बन्धित है, उसके सम्बन्ध में व्यक्ति की स्वतन्त्रता निरपेक्ष है । व्यक्ति स्वयं अपने शरीर तथा मन का स्वामी है ।<sup>१</sup>

कार्यों की एक ऐसी कोटि है जिसका उसके कर्त्ता पर ही प्रभाव पड़ता है (Self-regarding acts) और दूसरी कोटि के ऐसे कार्य हैं जिनका प्रभाव कर्त्ता तथा समाज पर भी पड़ता है (Social acts) । पूर्व प्रकार के कार्यों के लिए व्यक्ति समाज के प्रति उत्तरदायी नहीं है और उनके लिए उचित दृष्टि से शोकमत द्वारा निंदा के प्रतिरिक्त कोई दण्ड नहीं दिया जा सकता ।<sup>२</sup> यदि व्यक्ति 'अपनी सत्ताओं की पूर्ण परिपक्वता' को प्राप्त है तो समाज यह नहीं कह सकता कि वह अपने जीवन के साथ मनोवांछित आचरण नहीं कर सकता । इस विषय में दूसरा कोई भी सिद्धान्त यह

१ Humboldt, Sphere and Duties of The State, p. 185. हमबोल्ट बाद में प्रशासक शिक्षा-मन्त्री नियुक्त हुआ और उसने बर्लिन यूनिवर्सिटी को स्थापना की, जिसे राज्य से सहायता मिलती थी । वह शिक्षा के लिए राज्य को और से सहायता का समर्थन करता था ।

२. Mill, Liberty (People's Edition), p. 9.

३. वही, पृष्ठ ४६, ५५.

मान लेता है कि मानव समाज का एक-दूसरे की नैतिक, बौद्धिक, यहाँ तक कि शारीरिक पूर्णता तक में स्थापित हित है जिसकी मात्रा का निर्धारण प्रत्येक दावेदार अपने ही मानदण्ड द्वारा कर सकता है।<sup>१</sup>

हर्बर्ट स्पेन्सर द्वारा समर्थन

हर्बर्ट स्पेन्सर ने शासन के व्यक्तिवादी सिद्धान्त का उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में प्रकाशित अपने निबन्ध-संग्रहों, 'Social Statics' तथा 'Man Versus the State' में बड़ा विचाररूप में समर्थन किया है। इन ग्रन्थों ने उन दिनों इस सिद्धान्त को लोकप्रिय बनाने में बड़ा कार्य किया। परन्तु ध्यान उनके पाठक कम मिलते हैं, उनके समर्थकों की संख्या तो और भी कम है। स्पेन्सर ने अपनी विवेचना का प्रारम्भ ही इस कथन के साथ किया कि राज्य का अस्तित्व मानव के नैसर्गिक दुराग्रह एवं भ्रष्टाचार के परिणामस्वरूप है और वास्तव में वह आक्रामक है, रक्षक नहीं। उसने कहा कि यह बात सत्य हो या न हो कि मानव का निर्माण प्रकृति में हुआ है और उसका गर्भाधान पाप में हुआ है, परन्तु यह सर्वथा सत्य है कि शासन का जन्म आक्रमण से तथा आक्रमण के द्वारा हुआ है।<sup>१</sup> क्योंकि शासन की स्थापना व्यक्ति की दुष्प्रवृत्तियों को नियंत्रित करने तथा दूसरों की हिंसा तथा छल-कपट से उसकी रक्षा करने के लिए हुई है, अतः समाज की नैतिकता की दृष्टि से पूर्ण अवस्था में शासन की कोई आवश्यकता ही नहीं रहती। वह प्रश्न करता है, 'क्या हमने यह सिद्ध नहीं किया है कि शासन आवश्यक रूप से दुराचारी है?'<sup>२</sup> क्या इसका अस्तित्व इसलिए नहीं है कि अपराध का अस्तित्व है और जब अपराध न रहें तो क्या शासन का भी अन्त नहीं हो जाना चाहिए, क्योंकि फिर उसके पास काम ही क्या रहेगा?' स्पेन्सर ने आगे चलकर कहा कि 'यह सोचना भूल है कि शासन सदैव के लिए कायम रहेगा। वह आवश्यक नहीं, आकस्मिक है। जिन प्रकार हमें बुशमैनो (Bushmen) में शासन के पहले राज्य दिखाई देता है, उसी प्रकार ऐसा राज्य भी हो सकता है जिसमें शासन का विलकुल ही अन्त हो गया हो।' स्पेन्सर के मत में यह सिद्धान्त कि 'राज्य वह सब कुछ करने में समर्थ है जिसे सत्तापारी अधिकारी उचित समझते हैं प्रयत्न जिससे सबसे अधिक मात्रा में सुख की सृष्टि हो प्रयत्न जिससे जनता का सामान्य हित हो—शासन के स्वेच्छाचार का सिद्धान्त है क्योंकि इसके लिए हमारे पास कोई मानदण्ड नहीं जिससे हम यह जान सकें कि 'उचित' क्या है या जिस बात में सामान्य इत्थान है; शासक वगैरहें जैसे कहें, वैसा ही मान लेना पड़ता है। अपनी पुस्तक Social Statics के प्रथम संस्करण में स्पेन्सर ने यहाँ तक सिद्धांत है कि व्यक्ति को 'राज्य' की उपेक्षा करने, उसके साथ अपना सम्बन्ध त्याग देने उसकी रक्षा प्राप्त करने से इन्कार कर देने और उसके द्वारा सादे गये भार को त्याग कर स्वेच्छापूर्वक न्याय के क्षेत्र के बाहर रहने का अधिकार है।<sup>३</sup>

उसने अत्यधिक अनुशासन तथा सेना के समान संघठनयुक्त 'सामरिक समाज' (Militant Society) का वर्णन किया और उसकी तुलना 'बौद्धिक समाज' से की। स्थिति पर आधारित व्यवस्था (Regime of Status) में व्यक्ति की दशा की इकरार पर आधारित व्यवस्था (Regime of Contract) में उसकी दशा से तुलना की और जोर देकर अपना मत प्रकट किया कि ऐच्छिक सहयोग अनिवार्य सहयोग की अपेक्षा तथा निष्ठात्मक नियमन विध्यात्मक नियमन की अपेक्षा अधिक हितप्रद है।

१. वही, पृष्ठ ५३.

२. Man Versus The State, Ch. 19.

उसने यह भी घतलाया कि अतीत काल का अनुभव यह सिद्ध करता है कि सुख की प्राप्ति राज्यों के कार्यों से नहीं होती, बरन् स्वतन्त्र रहने से होती है। व्यक्ति के सुयोगों को एक घोर में कम करके दूसरी घोर बढ़ा देने से शासन के यन्त्र के घर्षण के कारण मदा हानि ही होती है। शासन का कार्य 'नियेधात्मक रूप में नियामक' (Negatively regulative) होना चाहिए, अर्थात् उसका कार्य दूषणों को दूर करना है, लोगों को ऐसे कामों में सहायता देकर, जिन्हें वे स्वयं उतनी ही मन्थी तरह या उससे भी मन्थी तरह कर सकते हैं, सुखी बनाना नहीं है। 'केवल न्याय-प्रबन्ध की व्यवस्था करना तथा व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा करना ही राज्य के समुचित कार्य हैं और जब वह इनमें अधिक कार्य करता है, तभी वह अपने मह्यो का खण्डन करता है। राज्य का कर्तव्य मनुष्य के पूर्व-प्रतिष्ठित अधिकारों को कानून में स्थान देना है, उनका निर्माण नहीं तथा उन्हें कार्यान्वित करना है, उन पर एक आक्रमण के समान प्रहार करना नहीं। व्यक्ति का केवल एक ही अधिकार है—अन्य समस्त व्यक्तियों के साथ समान स्वतन्त्रता का अधिकार और राज्य का भी केवल एक ही कर्तव्य है और वह है—व्यक्ति के इस अधिकार की छत-कपट तथा हिंसा से रक्षा करना।

राज्य के हस्तक्षेप की स्पेन्सर द्वारा निन्दा

स्पेन्सर ने व्यापार-व्याणिज्य के समस्त नियमन, टीका आदि मफार्ड-सम्बन्धी नियमन, सार्वजनिक शिक्षा, राज्य द्वारा निर्धनों की सहायता, वहाँ तक कि राज्य द्वारा डाकखानों की व्यवस्था और मुद्रा के प्रचलन की भी अवन्त निन्दा की है। राज्य द्वारा गरीबों के कष्टों के निवारण के प्रयत्न में उनके कष्टों की वृद्धि ही होती है। जो धन गरीबों की सहायता के लिए बाँटा जाता है, वह धर्मिकों की नये उत्पादक कार्यों के लिए मिलना चाहिए।<sup>१</sup> राज्य द्वारा शिक्षा-व्यवस्था के सम्बन्ध में स्पेन्सर ने लिखा है कि 'किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को उसके या दूसरों के बालकों का शिक्षा देने के लिए प्राप्त करना उसके अधिकारों की रक्षा के लिए आवश्यक नहीं है और इसलिए यह गलत है।' राज्य का हस्तक्षेप वहीं उचित है, जहाँ अधिकारों का उत्पन्न हुमा हो किन्तु बासको को शिक्षा न मिलने से उनके अधिकारों का उत्पन्न नहीं होता।<sup>२</sup> राज्य के सार्वजनिक स्वास्थ्य की रक्षा करने के कर्तव्य का भी उसने विरोध किया, यद्यपि वह यह मानता था कि राज्य बाधाओं का निराकरण कर सकता है।<sup>३</sup> उनके मत में मफार्ड की व्यवस्था के लिए करोड़ों का खर्च निन्दनीय है। उसने यहाँ तक कहा कि 'कुर्वदों तथा उनके सरक्षकों के बीच में राज्य का पड़ना नैतिक नियम का उत्पन्न है' और न बिना अनुमति-पत्र (License)-प्राप्त चिकित्सकों की रोगियों की चिकित्सा करने से रोकना ही उचित है क्योंकि यह व्यक्ति का अविच्छेद अधिकार है कि 'वह जो चाहे जिससे भीपण तरीके, परामर्श करे या अपनी चिकित्सा करावे और इसी प्रकार बिना अनुमति-पत्र-प्राप्त चिकित्सक को भी अधिकार है कि वह चाहे जिस रोगी की चिकित्सा करे। राज्य द्वारा मुद्रा-प्रचलन के एकाधिकार के सम्बन्ध में उसका मत था कि यदि राज्य किसी को अन्य वस्तुओं के बदले में कोई मुद्रा या नोट का प्रसार करने से रोके या उसे उनके बदले में किसी मुद्रा या नोट को स्वीकार करने के लिए बाध्य करे तो यह अनुचित है क्योंकि इससे व्यक्तियों के समान स्वाधीनता के

१. Social Statics (1903), p. 152.

२. वही, पृष्ठ १५६।

३. वही, पृष्ठ २००।

नियम तथा विनियम के नैसर्गिक अधिकार का उत्सर्जन होता है।<sup>१</sup> घन्त में, स्पेन्सर ने राज्य द्वारा देत-रक्ष के लिए आवश्यक निर्माण-कार्य को छोड़कर अन्य सार्वजनिक भवनों, सड़कों आदि के निर्माण का भी विरोध किया है और राज्य के डाक-व्यवस्था के एकाधिकार को भी नहीं माना क्योंकि राज्य निजी डाक-व्यवस्था पर प्रतिबन्ध लगाकर व्यक्ति को पारिश्रम को स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाता है और इस प्रकार अपने कर्तव्य का उत्सर्जन करता है।<sup>२</sup>

व्यवस्थापकों के पाप

स्पेन्सर ने राज्य पर जो अनेक दोष लगाये हैं, वे अधिकांश में घत्ती की भूलों तथा गलतियों पर आधारित हैं। उसकी दृष्टि में कानून 'दुःखद अनुमानों' का कच्चा चिट्ठा है। व्यवस्थापिका-सभा की प्रायः प्रत्येक कार्यवाही उसकी भ्रष्टता की स्पष्ट स्वीकृति है क्योंकि अधिकांश कानून वर्तमान कानूनों में सुधार एवं संशोधन के हेतु किये जाते हैं।<sup>३</sup> स्पेन्सर ने अपनी पुस्तक "व्यवस्थापकों के पाप" (The Sins of Legislators) में घत्ती काम के कुछ कानूनों की समालोचना की है, उनमें जो हानियाँ हुई हैं, उनका शिर्दर्शन कराया है और उससे यह निष्कर्ष निकाला है—क्योंकि उनमें से अधिकांश कानून रह हो गये अथवा उनमें संशोधन किये गये, मतः उनको कभी बनाना ही नहीं चाहिए था। उसने 'व्यवस्थापिका की पूजा' की निन्दा की और कहा कि जैसे प्राचीन समय में 'राजाओं का दैवी अधिकार' एक महान् राजनीतिक अन्धविश्वास था, उसी प्रकार वर्तमान समय में 'पार्लियामेंट का दैवी अधिकार' भी एक महान् राजनीतिक अन्धविश्वास है और पार्लियामेंट के दैवी अधिकार का धर्म है—उसके बहुमत का दैवी अधिकार क्योंकि बहुमत को सम्मान प्राप्त करने का कोई अधिकार नहीं है।<sup>४</sup> कुछ लोग सोचते हैं कि व्यक्तियों को पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा नैतिक या सदाचारी बनाया जा सकता है और जो बात आर्थिक दृष्टि से अनुचित है, यह राज्य की भागा से उचित बन सकती है।

स्पेन्सर के कुछ अनुयायी, जैसे ओनिसवोर्थ तथा अविरॉन हर्बर्ट, राज्य का विरोध करने में और भी आगे बढ़ गये। उन्होंने राज्य द्वारा शिक्षा की व्यवस्था, निर्धनो की सहायता, कारखानों तथा शानों के निरीक्षण, हानिप्रद व्यापारों के नियमन, टीका लगाने के प्रतिवार्य कानूनों तथा स्वास्थ्य-सम्बन्धी नियमों, राजकीय व्ययों की आवश्यकता, रक्षित-सम्बन्धी कानूनी, सार्वजनिक मनोरंजन का नियमन करने वाले कानूनों तथा मुरा-विक्रय पर नियन्त्रण आदि का ही विरोध नहीं किया बल्कि राज्य द्वारा विवाह-सम्बन्धी के नियमन तथा व्यक्ति को उसके सार्विकों के आक्रमण से रक्षा करने के लिए आवश्यक बातों को छोड़ कर सामाजिक मामलों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर किसी भी प्रकार प्रतिबन्ध लगाने का भी विरोध किया।<sup>५</sup>

१. वही, पृष्ठ २२१-२२६।

२. वही, पृष्ठ २३१।

३. वही, पृष्ठ ३८६।

४. यह विद्वान् करने के लिए कारण है कि घने जीवन के उत्तरकाल में स्पेन्सर के विचारों में काफी परिवर्तन हो गया था। जॉन फिरेके ने कहा है (Life and Letters, II, 258) कि जब स्पेन्सर सन् १८८२ में संयुक्त राज्य में पहुँचा तो उसने औद्योगिक संसार की घटित प्रतियोगिता पर खेद प्रकट किया और राज्य द्वारा नियमन की आवश्यकता को स्वीकार किया। स्पेन्सर के शब्दों से



## व्यक्तिवाद का समर्थन—(१) न्याय के आधार पर तर्क

राज्य के कार्यों की व्यक्तिवादी कल्पना में समर्थन में यह कहा जाता है कि सर्वप्रथम न्याय का यह तर्काज है कि राज्य व्यक्ति को अनियन्त्रित रहने दे जिससे वह स्वतन्त्रता के साथ अपने जीवन के सदस्यों की पूर्ति कर सके। इस तर्क का समर्थन वाण्ट, पिक्ले, हमबोल्ट, मिल आदि ने किया है। उनके अनुसार व्यक्ति की सम्पूर्ण शक्तियों के सामंजस्यपूर्ण विकास के लिए यह आवश्यक है कि राज्य उसके कार्यों में कम से कम हस्तक्षेप करे क्योंकि उसकी कार्य-स्वतन्त्रता पर सगा हुआ प्रत्येक प्रतिबन्ध उसकी प्रवर्तक-शक्ति तथा सामानिभरता को नष्ट करता है, उसकी दायित्व की भावना को निर्वन्त करता है, शक्ति को कम करता है तथा चरित्र को कुण्ठित करता है।

हमबोल्ट ने लिखा है कि 'मानव का सच्चा लक्ष्य या वह लक्ष्य जो विवेक उसके लिए स्थिर करता है, अपनी सम्पन्न शक्तियों का उच्चतम एवं अधिक से अधिक सामंजस्यपूर्ण विकास है।' उसने यह भी लिखा है कि आवश्यकता से अधिक शासन से केवल स्वतन्त्रता ही कम नहीं होती, उसमें समाज की निष्प्राण बना देने की प्रवृत्ति होती है जिसमें एक कृत्रिम राष्ट्रीय एकस्पता तथा कार्य करने की प्रत्याभाषिक प्रवृत्ति भी उत्पन्न होती है। इसी प्रकार का तर्क मिल ने दिया है। उसका कहना है कि प्रत्यधिक शासन, विशेषकर वह शासन जो बहुत हस्तक्षेप करता है, एक व्यक्ति को अपनी इच्छानुसार प्रत्येक अपने विवेक के अनुसार कार्य करने से रोक कर उसकी शारीरिक तथा मानसिक शक्तियों के किसी भाग के विकास को रोक देता है।<sup>१</sup> स्वतन्त्र स्वर्धा व्यक्ति में अधिकतम सम्भावनाओं का विकास करती है; नये कार्य की प्रारम्भ करने की शक्ति को अगती है और उसकी स्वावलम्बन की भावना को बढ़ाती है, परन्तु प्रत्यधिक शासन से केवल व्यक्ति के साहस तथा उसाह का भग ही नहीं होता तथा आधार के स्वाभाविक विकास में बाधा ही नहीं पड़ती, उसमें चरित्र का विकास भी रुक जाता है और शक्तियों के पारस्परिक स्वाभाविक संघर्ष में हस्तक्षेप होने के कारण व्यक्ति का व्यक्तित्व एवं उसकी मौलिकता भी नष्ट हो जाती है तथा समाज का स्तर समान्यतया नीचे गिर जाता है।<sup>२</sup> व्यक्तिवाद के समर्थक कहते हैं कि सर्वोच्च सम्पत्ता का विकास व्यक्तिवाद के अन्तर्गत ही हुआ है, इसके अन्तर्गत पैतृक शासन की अपेक्षा वहीं अधिक शिक्षा सम्बन्धी तथा शैक्षिक प्रगति हुई है।

अवशिष्ट अनुयायियों में न एक सर रोबेण्ड के० विस्सन है जिसने अपनी एक पुस्तक (The Province of State, 1911) में राज्य की व्यक्तिवादी कल्पना का प्रबल समर्थन किया है। राज्य द्वारा शिक्षा-व्यवस्था के सम्बन्ध में उसने कहा है कि राज्य की सभी नीतियों में जिस नीति का समर्थन बिलकुल नहीं किया जा सकता, वह है प्रत्येक को ऐसी पाठशालाओं के लिए खर्च देने के लिए बाध्य करना और सभी बच्चों को ऐसी पाठशालाओं में जबरदस्ती भेजना जिनमें समस्त विवादयोग्य बातों की चर्चा निषिद्ध है। प्राथमिक शिक्षा के लिए राज्य द्वारा व्यवस्था नैतिकता तथा स्वतन्त्रता के लिए बुरी है और माध्यमिक शिक्षा के लिए तो उससे कई गुनी अधिक बुरी है।

1. Political Economy (1864), Vol. II, p. 561; Kant : Principles of Politics, (Translation by Hastie), p. 340.
2. तुलना कीजिये, Bruce Smith, Liberty and Liberalism p. 320. Argyle, Reign of Law, p. 340.

स्पेन्सर ने इस बात पर जोर दिया कि एक अत्यधिक शामिल राज्य में 'प्रत्येक व्यक्ति, अन्य प्रत्येक व्यक्ति के बराबर होता है।'। राज्य द्वारा उद्योग का प्रवन्ध और नियन्त्रण 'आवश्यक रूप से निरुपेक्ष' होता है; कार्य की स्वतन्त्रता को कम करके वह 'अनिवार्य रूप से उसे स्तम्भित करता है', 'बोध दिलाता है', असन्तोष उत्पन्न करता है; अपनी नेपथ्यहीनता तथा अपने नियन्त्रणों के कारण कष्टप्रद होता है; व्यक्तियों को स्वयं अपनी सहायता करने से रोक कर और उनकी सहायता करने का दम भर कर अनादर करता है और उद्धत कर्मचारियों की भीड़ के द्वारा, जो सदा ही व्यक्तियों के कामों में हस्तक्षेप करते रहते हैं, परेशान करता है।' अत्यधिक सरकारी कामों तथा समाजवादी हस्तक्षेपों से लोगों का स्वस्थ एवं नैसर्गिक विकास रुकता है। इसके विपरीत स्वतन्त्रता से व्यक्ति का चरित्र उत्तम एवं सबल बनता है और मानव-प्रगति होती है। मिल ने कहा है कि 'जिन लोगों में सामूहिक हित के लिए अपनी ओर से काम करने की भावना नहीं है, जो सामान्य हित के कामों में शासन के आदेश तथा प्रेरणा की अपेक्षा रखते हैं, जो उन कामों को छोड़ कर जिनकी प्राप्ति पड़ सकती है, सभी कामों को दूसरों से कराना चाहता है, उनकी शक्तियों का विकास आधा ही होना है और उनकी शिक्षा उसकी अत्यन्त महत्वपूर्ण शाखाओं में से एक में अधूर्ण है।

### (२) प्राणि-विज्ञानात्मक तर्क

व्यक्तिवाद के समर्थकों का दावा है कि यह सिद्धान्त स्वस्थ वैज्ञानिक आधार पर भी स्थिर है। यह विकास के सिद्धान्त के अनुकूल है क्योंकि वही एक ऐसी प्रणाली है जिससे अधिक समय में 'योग्यतम की विजय' हो सकेगी। यह सिद्धान्त मानता है कि मानव प्रकृति में आत्म-स्वाधे एक सार्वभौम सिद्धान्त है। शासन की अपेक्षा प्रत्येक व्यक्ति स्वयं अपने हितों की अधिक प्रवृत्ति तरह समझता है और यदि उसे स्वतन्त्र छोड़ दिया जाय तो वह अपने हितों के अनुसार कार्य करेगा। इस सिद्धान्त के अनुसार यह आवश्यक है कि प्रत्येक व्यक्ति को राज्य की सहायता के बिना अपनी योग्यता के अनुसार स्वावलम्बी होने या नीचे गिरने तथा शासन के पथ-प्रदर्शन एवं-सरक्षण के बिना ही अपने भाग्य का निर्माण करने का अवसर दिया जाय। प्रत्येक व्यक्ति को बिना किसी सहायता के अपनी योग्यता के अनुसार कार्य करने देने से जो सबसे योग्यतम तथा शक्तिशाली वर्ग है, वे बचे रहेंगे, श्रवण्य वर्गों का नाश हो जायगा और इस प्रकार समाज के कल्याण में वृद्धि होगी।

### (३) आर्थिक तर्क

यह भी कहा जाता है (और यह व्यक्तिवाद के समर्थकों का महत्वपूर्ण तर्क है) कि हस्तक्षेप न करने की नीति स्वस्थ आर्थिक सिद्धान्तों के आधार पर स्थित है। उद्योगों एवं व्यवसायों का मंचालन व्यक्तिगत प्रयत्नों पर छोड़ देने से समाज के लिए अधिक आर्थिक सुविरणाम निकलते हैं। एडम स्मिथ ने अपनी पुस्तक 'राष्ट्रों की सम्पत्ति' (Wealth of Nations) में बतलाया है कि स्वाभाविक स्वतन्त्रता की प्रणाली में सम्पत्ति का अधिकतम उत्पादन होता है। उपरोक्त के आत्म-हित से समाज के लिए अधिकतम उपयोगी वस्तुओं की भाँति वदेनी और उत्पादनकर्ता के आत्म-हित के कारण वे वस्तुएँ कम से कम लागत पर तैयार हो सकेंगी। आर्थिक संपर्प में व्यक्ति मुदपत, आत्म-हित के उद्देश्यों से ही प्रेरित होता है। इसलिए यदि उसे अपनी पूर्ण वा उपभोग अपनी इच्छानुसार करने दिया जाय, उसे अपने श्रम का

अधिकाधिक लाभ के लिये उपयोग करने दिया जाय और वस्तुओं के मूल्यों का माँग तथा पूर्ति के नैसर्गिक नियमों के अनुसार निर्धारण होने दिया जाय तो न केवल व्यक्ति के लिए, वरन् समस्त समाज के लिए अधिक अच्छे परिणाम निकलेंगे। मनीयन्त्रित प्रतिभोगिता से अधिक उत्पादन को उत्तजना मिलती है; वेतन एवं मूल्य सामान्य स्तर पर बने रहने हैं और व्याज की दर अत्यधिक नहीं हो पाती, निपुण सेवा प्राप्त होती है और राज्य द्वारा उद्योग के नियमन प्रपञ्च प्रवन्ध से जैसी वस्तुओं का उत्पादन हो सकता है, उससे अधिक अच्छी वस्तुओं का उत्पादन हो सकता है।

#### (४) अनुभव का तर्क

व्यक्तिवाद के समर्थक यह भी कहते हैं कि अतीत काल के अनुभव से निर्हस्तक्षेप के सिद्धान्त की बुद्धिमत्ता बड़ी अच्छी तरह से सिद्ध होती है। इतिहास में ऐसे उदाहरण भरे पड़े हैं जिनमें राज्य की आज्ञा द्वारा व्याज, वस्त्र तथा अन्य वस्तुओं के मूल्य निर्धारित करने का प्रयत्न किया गया; श्रमजीवियों के वेतनों के नियमन, कुछ विशेष प्रकार के वस्त्रों के धारण के लिए विधि-नियम तथा वस्तुओं के निर्यात पर प्रतिबन्ध वस्तु-निर्माण में विशेष प्रकार की मशीनों के प्रयोग पर प्रतिबन्ध, कुछ वस्तुओं के बनाने का अधिकार कुछ विशिष्ट व्यक्तियों तक ही सीमित रखने, कारखानों के लिए स्थानों का निर्धारण आदि के नियम, आर्थिक सहायता द्वारा कुछ उद्योगों की सहायता करने तथा कुछ उद्योगों पर अत्यधिक कर लगा कर उन्हें रोकने वाले कानून, श्रमजीवियों के संघ का नियम करने वाले तथा उनके काम के घंटे नियत करने तथा कुछ विशिष्ट व्यापार कुछ श्रेणियों (Guilds) तक सीमित रखने वाले कानून, यही नहीं, व्यक्तियों के वस्त्रों की काट-छाँट, दिन में कितनी-बार भोजन करना चाहिए, बटन के काज कितने बड़े हो, जूते की लम्बाई कितनी हो, पिन्ने बनाना तथा बफन किस वस्त्र का बना हो आदि अनेक प्रकार की बातों के नियमन के लिए कानून राज्यों द्वारा बनाये गये हैं। उनमें से अधिकांश बड़े बहटकर थे और जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए वे बनाये गये थे, वे निष्फल हुए। जिन परिणामों की अपेक्षा थी, वे प्रत्येक व्यक्ति की अपनी श्रम तथा अपनी वस्तुएँ बेचने के लिए स्वतन्त्र छोड़ देने से अधिक अच्छी प्रकार में प्राप्त हो सकते थे। जिन व्यक्तियों ने ऐसे नियम बनाये, उनके सम्बन्ध में ब्रक्स ने लिखा है कि 'वे पुरातन मार्ग को ग्रहण कर भूल कर रहे गये; उन्हें यह विश्वास था कि उनके हस्तक्षेप के बिना कोई व्यापार उन्नति नहीं कर सकता और वे बहुराज्य नियमन द्वारा उस व्यापार में बाधा डालते रहे और यह मानते रहे कि दूसरे देशों के बाणिज्य को हानि पहुँचा कर अपने देश की जनता के व्यापार की समृद्धि करना प्रत्येक शासन का कर्तव्य है।' अन्त में उसने कहा कि शासन-वर्गों ने जिस सीमा तक उद्योग की स्वतन्त्रता में बाधा डाली तथा उसके फलस्वरूप जो क्षति हुई, वह इतनी प्रसामान्य थी कि विचारशील व्यक्ति यह देख कर आश्चर्य करने लग कि निरन्तर इतनी बाधाओं के होते हुए भी सभ्यता ने कैसे इतनी प्रगति की।

#### (५) राज्य की असामर्थ्य का तर्क

अन्त में व्यक्तिवादी यह तर्क देते हैं कि राज्य को सर्वज्ञ एवं निर्भ्रान्त मानना

१. नुलता कीजिये, Smith, Liberty and Liberalism, p. 247 ऐसे कानूनों की समालोचना के लिए Hume, History of England, Vol. II, Lib. 16 तथा Smith, उपर्युक्त, अध्याय ६ देखिये।

२. History of Civilisation, Vol. I, p. 313.

तथा यह मानना कि वह व्यक्ति की आवश्यकताओं को उसकी अपेक्षा अधिक ग्रन्थी तरह समझ सकता है तथा उनकी व्यवस्था कर सकता है, गलत है। साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि शासन हर प्रकार से प्रत्येक कार्य को कर सकते हैं और निजी प्रयत्नों की अपेक्षा अधिक कुशलता के साथ कर सकते हैं; परन्तु अनुभव तथा तर्क इसके सर्वथा विपरीत है। राज्य में अन्वेषण करने या किसी नवीन कार्य को करने की शक्तियाँ व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक नहीं हैं। राज्य निर्माणकारी भ्रम नहीं है; वह केवल एक ऐसी मशीनरी द्वारा कार्य करने वाला भ्रम है जिसमें घनेक पहिये हैं जो एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं, राज्य आलोचना का, सामान्य निगमन (Generalization) तथा समन्वय (Co-ordination) का साधन है, जिससे यह निष्कर्ष निकलता है कि राज्य मानव समाज में प्रगति का प्राथमिक कारण नहीं हो सकता, वह तो केवल एक सहायक तथा प्रचार का साधनमान्य ही है।<sup>१</sup> मिल ने कहा है कि प्रत्येक प्रतिरिक्त कार्य का भ्रम अतिशय भार से लदी हुई सस्था पर नया बोझ डालना है। इसका परिणाम यह होता है कि बहुत से कार्य अनुचित ढंग से किये जाते हैं और बहुत से कार्य इसलिए नहीं हो पाते कि सरकार बेर किये बिना उन्हें कर ही नहीं सकती। मिल ने कहा कि घनेकानेक कार्य ऐसे हैं जो उनमें रुचि रखने वाले व्यक्तियों की अपेक्षा शासन द्वारा निकृष्ट रूप से किये जाते हैं, क्योंकि शासन की अपेक्षा वे लोग उन कार्यों की अधिक ग्रन्थी तरह समझते हैं और उन्हें उनकी परवाह भी अधिक होती है। यह ठीक है कि शासन को प्रत्येक प्रकार का सूचना एवं ज्ञान प्राप्त करने तथा पुरस्कार देने के साधन उपलब्ध होते हैं और इस प्रकार वह योग्य से योग्य व्यक्तियों की सेवाएँ प्राप्त कर सकता है, परन्तु ये सब लाभ उस महान् क्षति के सामने कुछ नहीं है जो उन कार्यों में राज्य की रुचि कम होने के कारण होती है।<sup>२</sup>

१. Leroy-Beaulieu, The Modern State, Bk I, Ch. 5.

२. Political Economy, Vol. II, p. 565. रॉस ने अपनी पुस्तक Contemporary Socialism में पृष्ठ ४०६ पर लिखा है कि यद्यपि राज्य में कुछ ऐसे विशिष्ट लक्षण हैं जिनके कारण उसे उद्योग-पद्मों का प्रबन्ध करने में सुनिश्चित सुविधा है तो भी उसमें एक स्वाभाविक दोष यह है कि उसके द्वारा संचालित व्यवसाय के उत्पादन में उसका कोई व्यक्तिगत हित नहीं होता, वह प्रबन्धन पर दृष्टि तीव्र दृष्टि नहीं रख सकता जितनी निजी व्यवसायी रख सकता है और न उसे प्रयत्न करने के लिए ऐसा कोई प्रभावशाली प्रलोभन ही होता है जो निजी व्यवसाय के स्वामी को रहता है। अर्बने इसी स्रोत से सरकारी प्रबन्ध के समस्त दोष उत्पन्न होते हैं, जैसे कार्य करने में अत्यधिक नियमनिष्ठा सार्वजनिक रुचि में होने वाले परिवर्तनों का ज्ञान प्राप्त करने में तथा उत्पादन के उन्नत ढंगों का प्रयोग करने में निष्पक्षता आदि। सरकारी कर्मचारी निजी व्यवसायों के कर्मचारियों से अधिक योग्य तथा शिक्षणप्राप्त हो सकते हैं, परन्तु एक ओर तो वे भ्रष्टाचार के प्रति घृणा के लिए तथा दूसरी ओर, व्यवसाय के अप्रगतिशील, अनुत्साही एवं बल्बनायुक्त संचालन के लिए प्रसिद्ध हैं। लेकी ने भी राज्य-कार्यों के विस्तार पर जो आक्षेप किये जाते हैं, उन पर लिखा है (Democracy and Liberty, Vol. I, p. 976)।

व्यक्तिवाद की आलोचना—'राज्य एक दूषण है'

राज्यों के कार्यों के व्यक्तिवादी सिद्धान्त की कई आधारा पर आलोचना की गयी है। प्रथम, राज्य-समूह के अन्तर्गत मानव जाति में अनुभव से यह मान्यता सिद्ध नहीं हुई है कि राज्य एक आवश्यक दूषण है तथा सब प्रकार के प्रतिबन्ध अनुचित है। वास्तव में, इतिहास से स्पष्टरूप से यह बात प्रमाणित होती है कि अतीत काल में मनुष्यता की प्रगति अधिकांश में राज्य द्वारा बुद्धिमत्तापूर्ण निर्देशित कार्यों में ही हुई है, संक्षेप में, राज्य निश्चय ही हितप्रद है। यह सत्य है कि कभी-कभी राज्य के उद्देश्यों का सार्वजनिक हित के विरुद्ध दुरुपयोग किया गया है, परन्तु इससे उसे दूषण बनाना उसकी निन्दा करना उतना ही व्यर्थ है जितना रेलों की निन्दा करना क्योंकि उनके कारण कभी-कभी दुर्घटना हो जाती है। स्पेन्सर का यह सिद्धान्त कि राज्य का अस्तित्व इसलिए है कि अपराधों का अस्तित्व है और नैतिक दृष्टि से पूर्ण व्यक्तियों के समाज में राज्य की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी, स्वीकार नहीं किया जा सकता। आज के जटिल समाज में राज्य का कार्य केवल दमनकारी या केवल 'निषेधात्मक रूप से नियमकारी' ही नहीं है, उसका कार्य नियन्त्रण तथा दण्ड से नहीं महान्, सामान्य लोक-कल्याण की रक्षा, उसका प्रोत्साहन तथा उसकी अभिवृद्धि है।

जब तक मनुष्य समुदायों में रहेंगे, उनकी सामूहिक आवश्यकताएँ भी होंगी जिनकी पूर्ति राज्य के समूहों द्वारा ही हो सकती है। अतः यह मानना कि राज्य की आवश्यकता नहीं रहेगी या राज्य इस समय मानव समाज के जीवन में जो कार्य कर रहा है उसमें कभी न्यूनता हो सकेगी, निराधार है।

राज्य द्वारा नियमन की बढ़ती हुई आवश्यकता

इसके विपरीत प्राधुनिक सभ्यता की बढ़ती हुई वैज्ञानिकता के साथ यह स्पष्ट दिखाई पड़ रहा है कि राज्य के कार्य की आवश्यकता और भी अधिक होती जा रही है और उसका विस्तार भी हो रहा है। वर्तमान समय में उत्पादन में अभिवृद्धि बड़े-बड़े नगरों में जनसंख्या की अत्यधिक वृद्धि, कम्पनियों की वृद्धि और परिवर्तित सामाजिक एवं आर्थिक अवस्थाओं से उत्पन्न परिस्थितियों के कारण असीम सीमा की व्यक्तिवादी विचारधारा एवं प्रवृत्तियों के विरुद्ध सब एक प्रबल प्रतिस्पर्धा प्रारम्भ हो गयी है। इन सब बातों के कारण व्यक्तिवादी सिद्धान्त कृष्यात हो गया है। इससे ने कहा है कि 'मनुष्यता की अवस्था अतनी उच्च होगी, सामाजिक समस्या के एक सदस्य के कार्यों का प्रभाव समस्त व्यक्तियों पर उतना ही अधिक पूर्णता के साथ होगा और ऐसी स्थिति में किसी व्यक्ति के लिए अपने साथी-व्यक्तियों की स्वतन्त्रता में न्यूनताधिक बाधा डाले बिना कोई गलती करना असम्भव होगा। अतः

१. यह मिल का तर्क है (Liberty, 56)। यदि मिस इनका ही कहता कि समस्त स्वच्छन्द, अनावश्यक अथवा अनुचित प्रतिबन्ध—समस्त अतिशय-वासन—एक दूषण है तो उसने सिद्धान्त पर कोई आपत्ति नहीं की जा सकती थी। परन्तु समस्त प्रतिबन्धों की स्वाभाविक रूप से दूषण बनाना उपयोगी एवं श्रेष्ठ तथा निवृष्ट वस्तुओं के मौलिक भेद से इनकार करना है।

२. इस विषय पर Hobhouse, Social Evolution and Political Theory, pp. 168 ff तथा Brown, The Underlying Principles of Modern Legislation, pp. 44 ff देखिये।

यदि राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में हम संकुचित दृष्टि से भी विचार करें तो भी राज्य को व्यक्तिवादी सिद्धान्त द्वारा स्वीकृत शक्तियाँ देनी पड़ेंगी ।<sup>१</sup> लावेलेये ने कहा है कि जैसे-जैसे सम्पत्ता का विकास होता जाता है, वैसे ही वैसे मनुष्य एक-दूसरे पर तथा समस्त समाज पर अधिक निर्भर होते जाते हैं, अतः सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए राज्य के कार्यों में उसी मात्रा में विस्तार होना चाहिए । आधुनिक समाज की स्थितियों में स्पेन्सर का व्यक्तिवाद पूर्णतः अस्वीकार्य है ।

व्यक्तिवाद के सिद्धान्त के समर्थकों का यह विचार कि सामान्य हित की दृष्टि में किये जाने वाले राज्य के हस्तक्षेप से व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में आवश्यक रूप से कमी हो जाती है, एक ऐसी मान्यता पर आधारित है, जो अत्यन्त मर्यादित सीमा के भीतर ही सत्य है । एक कारखाना-कानून, एक विद्युत् साठाग्र-कानून अथवा संक्रामक रोगियों के लिए प्रतिबन्धकारी कानून को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर प्रहार समझना वास्तव में बड़ा ही संकुचित विचार है ।<sup>२</sup> प्रत्यक्षतः नियन्त्रण या संयम के अभाव में स्वतन्त्रता की कल्पना नहीं हो सकती, एक सबल व्यक्ति को जितनी अधिक स्वतन्त्रता होगी, दुर्बल को उतनी ही कम होगी और कुछ व्यक्तियों की स्वतन्त्रता के लिए दूसरों की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाना ही होगा । सक्षेप में, स्वतन्त्रता की, सृष्टि की तथा उसकी सुरक्षा की समग्र समस्या प्रधिकाश में प्रतिबन्धों की व्यवस्था की समस्या ही है ।<sup>३</sup> प्रत्येक व्यक्ति के कार्यों पर विवेकपूर्ण प्रतिबन्ध लगाने से ही समस्त व्यक्तियों के अधिकारों की वृद्धि एवं सुरक्षा सम्भव है । इस प्रकार के प्रतिबन्धों का यह आरोप यही है, जैसे फलों के वृक्षों को काट-छांट करना ; इससे कुछ फल तो नष्ट हो जाते हैं, परन्तु बाद में फलस अधिक होती है और घन्ट में लाभ ही होता है ।

शासन और स्वतन्त्रता की कल्पनाओं के विरोध का तर्क

व्यक्तिवाद के समर्थकों के तर्क में सबसे निर्बल मान्यता यह है कि राज्य आवश्यक रूप से स्वतन्त्रता का विरोधी है, शासन तथा स्वतन्त्रता परस्पर-विरोधी कल्पनाएँ

१. Critiques and Addresses, p. 11. मिल स्वर्ष व्यक्तिवादी था, परन्तु उसने भी कहा है कि राज्य के कार्य को बल-प्रयोग तथा छल-कपट से शरीर एवं सम्पत्ति की रक्षा तक ही सीमित करने का नियम व्यवहार में पूरी तरह से नहीं ला सकता क्योंकि इससे राज्य के कई निर्विवाद तथा स्वीकृत काम छूट जाते हैं ।

Political Economy, Vol. II, p. 387.

२. फिर भी यह बहुत से व्यक्तिवादियों का विचार है । जूस स्मिथ (Liberty and Liberalism, pp 536-540) ने कहा है कि फेक्टरी-कानून सम्पत्ति में हस्तक्षेप का स्पष्ट उदाहरण है । पासमिष्ट के प्रत्येक कानून से जो काम के घण्टे कम करता है या श्रमिकों को सख्या सीमित करता है, उद्योग की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप होता है और जिस व्यवसाय पर ये प्रतिबन्ध लगाये जाने हैं, उसमें सभी हुई सम्पत्ति का मूल्य घटता है । बेन्थम के अनुयायी भी मानते थे कि प्रत्येक कानून एक रूपण है क्योंकि उससे स्वतन्त्रता कम होती है और स्वतन्त्रता में विक्षेप पड़ने से कष्ट होता है (Bentham, Principles of Morals and Legislation, p. 94) ।

३. मूलना कीजिये, Hobhouse, Social Evolution and Political Theory, p. 140 उसकी पुस्तक Liberalism का सातवाँ अध्याय भी देखिये ।

हैं और जिस अनुपात में शासन के कार्यों का विस्तार होता है, उसी अनुपात में व्यक्ति की स्वतन्त्रता का क्षेत्र परिमित हो जाता है; संक्षेप में, अधिकतम शासन का प्रत्येक आवश्यक रूप से व्यक्ति की स्वतन्त्रता में न्यूनता है। जैसा रोबी ने कहा है, यह तो इन दोनों को रोक-बंदी में जमा (Credit) और खर्च (Debit) के साते मान लेना है। वास्तव में, राज्य के बुद्धिमत्तापूर्वक संचालित तथा उत्तम रीति से निर्देशित कार्यों से व्यक्तियों की केवल नैतिक, शारीरिक एवं बौद्धिक योग्यताओं में ही वृद्धि नहीं होती वरन् उनके मार्ग में मबल्लो एवं स्वाधियों द्वारा प्रस्तुत बाधाओं के निवारण के फल-स्वरूप उनकी कार्य-स्वतन्त्रता भी बढ़ती है और इस प्रकार उनका यह सतत् संपर्क भी समाप्त हो जाता है, जो उन्हें उनकी दुर्बलता से साध उठाने वाली के साथ करना पड़ता है। इस प्रकार व्यक्ति की गुप्त योग्यताओं को अपने विकास के लिए मुक्त वातावरण प्राप्त होता है और उसके सुयोग्य में भी वृद्धि होती है। सभी प्रकार के सन्धनों को दूरण मानना स्पष्टतः गलत है। वास्तव में, राज्य व्ययन लगाने के साथ ही स्वतन्त्रता देता है, और प्रोत्साहन भी करता है। व्यक्तिवाद के समर्थकों ने इस विचार को बड़े प्रतिशयोक्तिपूर्ण ढंग से व्यक्त किया है कि राजकीय कानून व्यक्ति की प्रवर्तक-शक्ति, स्वावलम्बन तथा धारम-साहाय्य की भावना को दुर्बल बना कर तथा उसकी शक्तियों के पूर्ण सामञ्जस्य युक्त विकास में बाधक होकर व्यक्तिगत चरित्र को क्षति पहुँचाते हैं। मिल, स्पेन्सर, हम्बोल्ट जैसे अनेक व्यक्तिवादी लेखकों ने सनक, रहन-महन की विभिन्नता तथा चरित्र की विसंगतता को ही, जिसका कुछ भी मूल्य नहीं है, व्यक्तित्व मान लिया है। चरित्र का विकास केवल स्वतन्त्रता से ही नहीं होता वरन् उसका ही अनुशासन तथा समय से भी होता है। यह सत्य नहीं है कि शासन के कार्यों में विस्तार के साथ, व्यक्ति दुर्बल तथा कम धारम-निर्भर हो जाता है। ऐसा व्यक्ति जिसका विकास पूर्णतम हो, सामाजिक होता है, प्राकृतिक नहीं; क्योंकि वास्तव में बात मात्र सर्वमान्य है कि अनुष्ठान अपने चरित्र के लिए अपने समाज का श्रेणी है।

राज्य-नियमन के दोषों के विषय में अतिशयोक्ति

व्यक्तिवादियों का मुख्य दोष यह है कि उन्होंने राज्य-नियमन के दोषों का बहुत बढ़ाकर वर्णन किया है और राज्य से प्राप्त लाभों को बहुत कम करके दर्शाया है, उन्होंने स्वतन्त्रता की सच्ची प्रकृति एवं सीमाओं तथा व्यक्ति और समाज के सम्बन्धों को ठीक रूप में नहीं समझा। संक्षेप में, उन्होंने समुदाय की उपेक्षा कर व्यक्ति के महत्व पर प्रत्यधिक जोर दिया; उन्होंने व्यक्ति को सर्वोपरि एवं सर्वश्रेष्ठ समझा मानो समाज के चरित्र का निर्माण उसी से होता हो, जबकि वास्तव में सत्य तो यह है कि अधिकांश में समाज ही व्यक्तियों के चरित्र का निर्माता है। उनका सिद्धान्त हम कल्पना पर खड़ा हुआ है कि व्यक्ति समाज या समुदाय से पृथक् है और उसे समाज से

- १ बरगेस (Political Science and Constitutional Law, Vol. I, p. 89) ने कहा है—“मानव-समाज, स्वतन्त्रता से धारम नहीं करता, वह सत्यता के द्वारा उसे प्राप्त करता है। यह सत्य है कि अपने सर्वोच्च विकास तथा समाज के सर्वोच्च कल्याण के लिए व्यक्ति को एक निश्चित क्षेत्र में कार्य करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए, परन्तु इस क्षेत्र की सीमा का निर्धारण करने वाला राज्य होना चाहिये, व्यक्ति नहीं और अतः के अनुभव से यह शिक्षा मिलती है कि इन सीमाओं का निर्धारण व्यक्तिवादी सिद्धान्तों के अनुसार नहीं हो सकता।

अलग करके उस पर इस प्रकार विचार कर सकते हैं मानो उसके साधियों के हितों से भिन्न हों। वास्तव में, व्यक्ति समाज के एक अंगमात्र से कुछ अधिक है। वह समाज का एक संक्षिप्त रूप है; वह 'सम्बन्धों' की एक गठरी है', वह 'संप्रस्त कार्यों एवं गुणों के योग का एक संक्षिप्त सूत्र' है और 'दूसरों वस्तुओं से असम्बद्ध वह वास्तव में कुछ नहीं है।' रीची ने कहा कि 'अपने वानावरण एवं सम्बन्धों से पृथक् रूप में व्यक्ति केवल एक अमूर्त भाव है, एक तार्किक प्रेत, एक सांख्यिक पिशाच और एक निषेध मात्र है।'<sup>१२</sup>

यह सम्भव नहीं कि वह अपने आसपास के वातावरण पर प्रभाव न डाले और स्वयं भी उससे प्रभावित न हो। लॉर्ड मेग्ज़ोक ने कहा है कि ऐसे कोई भी व्यक्तिगत कार्य नहीं हैं जिनका केवल व्यक्तियों से ही सम्बन्ध हो।<sup>१३</sup> श्री० रीची ने भी इस बात तक से सन्देह प्रकट किया है कि मनुष्य का कोई विचार भी ऐसा हो सकता है जिसका केवल उसी में सम्बन्ध हो और जिसको दूसरे उपेक्षा न कर सकें।<sup>१४</sup>

जिस व्यक्ति की खूब प्रशंसा होती है, जो स्वार्थी और आत्मसन्तोषी है, वह वास्तव में, एकान्त, सबल, वन्य पशु से बहुत भिन्न नहीं है। वह केवल राज्य के प्रति-द्वन्द्वों के कारण ही वन्य पशु की स्वतन्त्रता से अधिक स्वतन्त्रता का भोग करने में समर्थ है।<sup>१५</sup>

शासन की अतीत भूलों पर आधारित तर्क

किसी अतीत काल के शासन-विशेष की भूलों के कारण शासन ने व्यक्ति-वादियों का अविश्वास एक प्रकार से वचनों की सी भूलता ही है। यह विचार सर्वथा गलत है कि चूंकि अतीत काल में सरकारों ने गलतियाँ की हैं अथवा उनके अधिकारियों ने सत्ता का दुरुपयोग किया है, इसलिए भविष्य में भी उन पर विश्वास नहीं किया जा सकता, अथवा चूंकि व्यय-विषयक (Sumptuary) कानून गलत हैं, इसलिए कारखानों तथा सफाई के सम्बन्ध के कानून भी गलत होने चाहिए, अथवा चूंकि किसी समय नगरपालिका द्वारा निर्मित नालियों (Sewers) के कारण मोतीभरा पैदा हो गया, इसलिये नगरी में नालियों की व्यवस्था निजी प्रयत्न पर छोड़ दी जानी चाहिए अथवा चूंकि दरिद्र-नियम (Poor Law) प्रभावकारी न हो सके, इसलिए राज्य को दरिद्रों की सहायता करना ही छोड़ देना चाहिये। व्यक्तिवादी लेखकों ने शासन के भूमीत दोषों में वर्णन से अधिक रूप से अतिशयोक्ति की है। हक्सले ने कहा है—'राज्य एक दीशे के मकान में रहता है, हम उसके कार्यों को स्पष्ट देखते हैं और उसकी पूर्ण अथवा आंशिक भूलों को बढ़ाकर देखते हैं। परन्तु व्यक्तिगत उद्योग ईंट और चूने से तैयार दीवारों के पीछे सुरक्षित है। जनता शायद ही कभी जानती है कि वे क्या-क्या करते हैं; जब उनको विफलताएँ बहुत बड़ी होती हैं और ससार को स्पष्ट हो

१. Montague, Limits of Individual Liberty, p. 57.

२. Principles of State Interference, p. 11

३. Liberty and Socialism, p. 97.

४. Ritchie, Principles of State Interference, p. 97. डाकरं (Political Thought from Spencer to the Present Day, p. 49) ने कहा है कि मिल ने इस प्रकार कार्यों के जो दो भेद बताये हैं, वह गलत है।

५. Brown, The Underlying Principles of Modern Legislation, p. 55.



जाती हैं तभी जनता उनके विषय में सुनती है।<sup>१</sup> लॉर्ड पेम्ब्रोक के साथ हम कुछ सकते हैं कि यदि व्यक्तिगत उद्योग की असफलताओं तथा गतिविधियों का संग्रह कर इसी प्रकार प्रदर्शन किया जाय तो वह कैसा दिखाई देगा?<sup>२</sup> एक योग्य लेखक ने लिखा है कि 'शामन कभी-कभी शक्तिहीन और क्षमताहीन भी होता है और व्यक्तिगत हितों के भादेशों का पालन भी करता है परन्तु इसका यह तात्पर्य नहीं है कि उसे व्यक्तिवाद के तर्कहीन सिद्धान्त पर व्यवहार करके अधिक शक्तिहीन, दूषित और अकार्य-शम बना दिया जाय।'<sup>३</sup>

व्यक्ति की अपने लिए स्वयं निर्णायक होने की उच्चतम योग्यता का तर्क व्यक्तिवादियों की यह मान्यता कि समाज की अपेक्षा प्रत्येक व्यक्ति अपने हितों को अधिक प्राथम्यता देता है और इसलिए वह अपने हित के कार्यों के लिए सबसे श्रेष्ठ निर्णायक है तथा यदि उसे स्वतन्त्र रहने दिया जाय तो वह अपने हितों की अभिवृद्धि करेगा, एक सोमित अर्थ में ही सत्य है और वगैरे के सम्बन्ध में तो यह और भी कम सत्य है। यह सत्य मिल जैसे व्यक्तिवादी लेखकों ने स्वीकार किया है।<sup>४</sup> सिजविक ने, जो प्रसाधारण रूप से निष्पक्ष लेखक है, इस मान्यता पर विचार करते हुए लिखा है कि 'मुझे ऐसा लगता है कि इस कल्पना को स्वीकार किया जाय या नहीं, यह बात सन्देहास्पद ही है, क्योंकि कुछ महत्वपूर्ण मामलों में सामाजिक विकास की प्रवृत्तियाँ विरोधी दिशा में दिखायी देती हैं। चूँकि प्राविष्टकारों की प्रगति के कारण जीवन के उपकरण अधिक गहन एवं पेचोदा बनते जाते हैं, यह अनुमान करना अश-

१. Critiques and Addresses, p. 9

२. Liberty and Socialism, pp. 39-40.

३. H. C. Adams, Relation of the State to Industrial Action.

४. Essay on Liberty. मिल ने स्वीकार किया है कि व्यक्तियों के बड़े वर्गों को इस नियम से बाहर रखना पड़ेगा। यह नियम तो उन्हीं लोगों को लागू हो सकता है जो 'अपनी योग्यताओं की परिपक्व दशा' को पहुँच चुके हैं किन्तु यह शर्त इतनी लचीली है कि इसकी व्याख्या कई प्रकार में की जा सकती है। उसने स्वीकार किया कि इस सम्बन्ध में हम समाज की उन पिछड़ी हुई अवस्थाओं की उपेक्षा कर सकते हैं जिनमें जाति अभी बाध्यावस्था में ही है; बर्बर जातियों के शासन के लिए निरकुश शासन उचित है, परन्तु उसका लक्ष्य उनकी उन्नति होना चाहिए, स्वतन्त्रता का उम्र समय से पहुँचने की किसी स्थिति में विचार नहीं किया जा सकता जबकि मानव समाज उस दशा में पहुँच जाय जिसमें वह स्वतन्त्र और समान विचार-विमर्श के द्वारा उन्नति करने के योग्य हो और किसी भी काम को, जो स्वयं-स्पष्ट नहीं है, करने की योग्यता वाला जहाँ एक व्यक्ति होता है, वहाँ १६ प्रयोग्य होते हैं (Liberty, pp. 6, 30)।

मिल ने यह भी स्वीकार किया है कि शराबखोरी तथा ऐसे ही अन्य सामाजिक दुर्व्यसनों के लिए समाज को निन्दा तथा सामाजिक असहिष्णुता द्वारा दण्ड देने का अधिकार है, परन्तु उसने कानून द्वारा राज्य का ऐसा करने का अधिकार स्वीकार नहीं किया। परन्तु, जैसा लॉर्ड पेम्ब्रोक ने कहा है, यदि कानून केवल सुगठित, सुनिश्चित तथा सशक्त लोकमत ही है तो उपर्युक्त रीति से समाज द्वारा दिये जाने वाले अनियमित दण्ड के स्थान में राज्य द्वारा दिये जाने वाले दण्ड को स्वीकार करने में क्या आपत्ति हो सकती है?

विभाग के सामान्य नियम के अनुकूल ही होगा कि प्रोसत व्यक्ति की साध्य और साधनों की अनुकूलता का निर्णय करने की योग्यता, दैनिक आवश्यकताओं की पूर्ति के सम्बन्ध में भी, क्रमशः कम होती जायगी।<sup>१</sup> बेतजियन लेखक सादेलेये ने लिखा है कि यदि प्रत्येक व्यक्ति अपने हितों, अधिकारों तथा कर्तव्यों को स्पष्टरूप में देख सके, उनका निर्णय करके उनका पालन कर सके और जो कुछ उसे करना चाहिए, वह स्वेच्छा से करे तथा जो उसे नहीं करना चाहिए, वह नहीं करे तो राज्य के हस्तक्षेप की आवश्यकता न रहेगी और हम स्वतन्त्रता का भोग कर सकेंगे। परन्तु वास्तविक बात तो यह है कि अज्ञानी पुरुष उन संकटों से सचेत नहीं रह सकते जिन्हें वे जानते ही नहीं हैं। कोई भी ऐसे मकान में, जिसमें नालियों का प्रच्छा प्रबन्ध न हो इसलिए नहीं रहता, ऐसे पानी को जो नालियों के पानी से दूषित हो गया हो इसलिये नहीं पीता और मिलावट के खाद्य का सेवन इसलिये नहीं करता कि उसके हित उसे ऐसा करने की प्रेरणा देते हैं, प्रत्युत इसलिये ऐसा करता है कि वह इन वस्तुओं के दोषों से परिचित नहीं है या निरुपय है।<sup>२</sup> केवल इसी ही बात नहीं है कि व्यक्ति आर्थिक उपभोक्ता की हैतियत से अपने हितों का स्वयं योग्य निर्णायक नहीं हो सकता, बल्कि अपने व्यक्तिगत व्यवहार के मामलों में भी, विशेषकर स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा नैतिक कल्याण के मामलों में भी, उसका विश्वास नहीं किया जा सकता। सत्य तो यही है कि मनुष्य की बौद्धिक, नैतिक अथवा भौतिक आवश्यकताओं का उसकी अपेक्षा समाज ही अधिकतर निर्णायक हो सकता है, वह जीवन तथा स्वास्थ्य के संकटों से उसकी रक्षा विपरीत भी उसकी रक्षा कर सकता है और उसे अपने बालकों को शिक्षा दिलाने के लिए तथा उचित जीवन बिताने के लिए बाध्य कर सकता है।

### वर्तमान काल का व्यवहार

वर्तमान काल के समस्त राज्यों का व्यवहार वास्तव में इसी विचार के अनुकूल है। आज चायद ही कोई शासन होगा जो अपने नागरिकों को अपने लिए पीप्टिक भोजन के सम्बन्ध में निर्णय करने के लिए या यह निर्णय करने के लिए कि कौन सा बंध या बाँधकर हलाक करने योग्य है या काम की कोन सी अवस्थाएँ खतरनाक या सुरक्षाप्रद हैं छोड़ देता हो। अधिकतर सरकारें ऐसे नियम बनाती हैं जिनके अनुसार संकटपूर्ण घन्टों की व्यवस्था की जाती है और जिन लोगों को उन घन्टों से खतरा है, उनकी अनुमति होते हुए भी उन्हें उन नियमों के प्रभाव से बाहर नहीं करती। समस्त सरकारें ऐसे व्यवसायों का भी निषेध करती हैं जो अश्व-सार्वजनिक हैं, उन्हीं व्यक्तियों को ऐसे काम करने की अनुमति मिलती है जो परीक्षा अथवा अन्य किमी ढंग से उन कार्यों के संपादन के लिए आवश्यक योग्यता का प्रमाण दे सकें जिससे जनता अयोग्य सेवकों से सुरक्षित रह सके। चिकित्सकों, औषधि-विक्रेताओं, इन्जिनियरों, वायुयान-

१ Political Economy, p. 419. मिल (Political Economy, Vol. 11, p. 537) ने भी तुलना नीतिज्ञों विमने अनेक अपवादों के साथ स्वीकार किया है कि उपभोक्ता वस्तुओं का योग्य निर्णायक हो सकता है। उसने कहा है कि वह उन जटिल-वस्तुओं के विषय में ही, जो उसके प्रयोग में आते हैं, सबसे अच्छी तरह से निर्णय कर सकता है (यद्यपि यह बात भी सदा सत्य नहीं होगी), किन्तु अनेक वस्तुएँ ऐसी होती हैं जो मुख्यकर व्यक्ति के चरित्र को ऊँचा उठाने वाली होती हैं जिनके मूल्य की व्यक्ति नहीं समझ सकता।

२. Jevons, The State in Relation to Labour, p. 43.

पालकों, यहाँ तक कि नाइयों आदि को भी साधारणतया अपनी योग्यताओं का प्रमाण-पत्र देना पड़ता है। राज्य व्यक्तियों की स्वयं उनके ही कार्यों के दृष्टि परीणामों से भी बचाने के लिए प्रयत्न करता है जबकि वह कारखानों में तथा खानों में काम करने वाले श्रमजीवियों के काम के घंटे आदि नियत करता है और पालकों तथा श्रमियों को कुछ सख्तरनाक उद्योगों में काम करने में रोकता है।

शासन के प्रति व्यक्तिवादी भविष्यवासी बहुत कुछ तो इस कारण है कि जैसा मर फ्रेडरिक पॉलक ने कहा है—'केन्द्रीकृत शासन तथा स्थानीय स्वायत्तता में भेद नहीं किया जाता।' व्यक्तिवादियों की धारणा का अधिकांश केन्द्रीकृत शासन के सम्बन्ध में बहुत कुछ उचित कहा जा सकता है; परन्तु जब यह धारणा स्थानीय शासन के सम्बन्ध में की जाती है जहाँ कार्य स्थानीय मंत्रियों द्वारा जनता की दृष्टि में तथा उसके नियन्त्रण में किये जाते हैं तो वह सदा ही सत्य नहीं होती। उदाहरणार्थ, उद्योगों के राष्ट्रीयकरण (Nationalization) तथा उनके नगरीकरण (Municipalization) में बहुत भ्रंश है और इसी प्रकार व्यक्ति के धारण के राष्ट्रीय नियमन तथा स्थानीय निर्वाचन संस्थाओं द्वारा नियमन में भी उनका ही भ्रंश है। प्रत्यक्षतः जा धारणा सत्तामय रोगियों पर अनिवार्य लगाने वाले राष्ट्रीय कानून के सम्बन्ध में लापू हो सकती है, वह स्थानीय स्वास्थ्य नियमन के विरुद्ध नहीं की जा सकती। शासन की निन्दा करते समय व्यक्तिवादी लोक निर्वाचन प्रजातांत्रिक शासन तथा मौकरताही एवं अनुत्तरदायी शासन के भ्रंश को नहीं देखते। कई मामलों में वह समझना बटिन है कि उन सार्वजनिक उपयोग की सेवाओं से, जिन पर सरकार का स्वाम्य है, परन्तु जिन पर स्थानीय जनता का नियन्त्रण हो तो उन सेवाओं की अपेक्षा अधिक भय नहीं लगता है जो कंपनियों के प्रबन्ध में होती हैं और जिन पर जनता का या लोकमत का कोई नियन्त्रण नहीं होता।<sup>१</sup>

### व्यक्तिवादी नीति के खतरे

स्वेन्सर के 'नियेधात्मक नियमन' के सिद्धान्त से, जो राज्य के कामों को प्रवराधों या गलतियों को रोकने की जगह उनकी क्षतिपूर्ति तक ही सीमित रहता है, कई मामलों में राज्य के उद्देश्य ही निष्फल हो जायेंगे। यदि शासन की ओर से स्वास्थ्य के लिए हानिकारक नल-व्यवस्था, भोज्य-पदार्थों में मिलावट, घरेलू चिकित्सकों द्वारा चिकित्सा आदि से रक्षा करने का तात्पर्य नल-व्यवस्था करने वालों में उचित वर्तव्य-पालन के लिए लिखित वचन लेने, वैसी और घरेलू-चिकित्सकों से परीक्षा द्वारा या अन्य किसी ढङ्ग से योग्यता का प्रमाण माँगने, दूध की परीक्षा करने आदि की वजाय व्यक्तियों को उनसे हानि होने पर केवल उनके विरुद्ध श्यामानियों में दावा

१. History of the Science of Politics, p. 323.

२. इस सम्बन्ध में हॉग्वार्ट्स ने बताया है कि धार्मिक लोग शासन के नियन्त्रण के विस्तार को स्वीकार करते हैं, वह वर्तमान काल में प्रजातांत्रिक शासन के विकास के कारण है। वेन्सम के समय में इंग्लैण्ड में सरकार कुछ थोड़े से लोगों की ओर भ्रष्ट थी, उसमें निपुणता नहीं थी, न वह सार्वजनिक प्रश्नों पर बुद्धिमत्तापूर्वक तथा निष्पक्षतापूर्वक विचार हो करती थी। उस स्थिति में बड़े-बड़े उद्योगों का नियन्त्रण उसके हाथ में खींचने से जनता फ़िरकती थी (Social Evolution and Political Theory, pp. 182, 191)। यही दशा अन्य देशों में भी थी।

करना ही तो कई मामलों में इस प्रकार जो रखा हो चकेगी, वह पर्याप्त ही होगी, क्योंकि केवल न्यायालयों में क्षतिपूर्ति के दावे से जो हानि हो चुकी है, उसकी पूर्ति नहीं हो सकती। सर फ्रेडरिक पॉलक की यह राय ठीक हो है कि यदि यह कहना निषेधात्मक तथा उचित नियमन है कि यदि कोई व्यक्ति नगर में ऐसा मकान बनाता है जो सड़क में गिर जाता है तो उसे दण्ड दिया जायगा तो उससे यह कहना विध्यात्मक तथा अनुचित नियम नहीं हो सकता कि वह मकान ऐसा बनाये जिसकी विशेषता को सड़क में गिर जाने की भाँति न दिखाई दे। यदि किसी संक्रामक रोगों की प्रभावधानी से किसी अन्य स्वस्थ व्यक्ति को रोग लग जाने पर प्रभावधान रोगी को दण्ड देना निषेधात्मक तथा उचित नियमन है तो यह ज्ञात होने पर कि छतरा विद्यमान है, कोई रोग द्वारा पीड़ित हो तब तक प्रतीक्षा करने की अपेक्षा उसकी रोक-थाम करना अनुचित नहीं कहा जा सकता।<sup>१</sup> जब व्यक्तिवादी इस प्रकार की बातें करते हैं (उनकी बातों का यही परिणाम होता है) कि व्यक्ति को अपना घर स्वतन्त्र रखने का, अपने घर की यन्त्रोपकरणों का पानी अपनी इच्छानुसार जहाँ-तहाँ बहाने का, अपने पशुमियों से रोगों को फैलाने और दूध छाय तथा घीपघिसाँ बेचने का अधिकार है तो उनकी स्वतन्त्रता की कल्पना विकृत मान्य होती है। यदि राज्य की प्रतिबन्धात्मक कार्यवाही द्वारा व्यक्तियों को छन-रुपट तथा हिना से बचाने का अधिकार और कर्तव्य है तो उसका उन्हें ऐसे कार्यों के परिणामों से बचाने का भी अधिकार और कर्तव्य है, जिनसे व्यक्तियों को ऐसी हानियाँ होती हों जिनका उपचार नहीं हो सकता। जैसा हक्सले ने कहा है—‘एक व्यक्ति के अपने हाथ में रिस्कोल लेकर अपने पशुमियों की अभ्यर्थन करते फिरने के दावे और अपने मकान को गन्दा रखने के दावे में कोई महान् अन्तर नहीं है।’<sup>२</sup> यही बात प्राधुनिक समय में कल-कारखानों के मजदूरों की मशीनों से होने वाली क्षति के विषय में राज्य द्वारा कानून बनाने में सम्बन्ध में भी सत्य है; मजदूरों की सनरनाक मशीनों, दूषित वातावरण, अस्वास्थ्यप्रद दूकानों एवं कारखानों, अग्निशालों तथा मजदूरों के अनुचित ठेकों के सतहों में बचाने का भी राज्य का अधिकार और कर्तव्य है। ‘इकरार की स्वतन्त्रता’ एक लोकप्रिय उक्ति है; अनेक लोग औद्योगिक मामलों में राज्य द्वारा हस्तक्षेप के विरुद्ध इसे प्रकाट्य तर्कों के रूप में प्रस्तुत करते हैं। परन्तु जब यह इकरार एक और पूर्वापत्ति और दूसरी ओर एक अनभिज्ञ मजदूर के बीच होता है, जो अपने स्वामी की दया पर निर्भर रहता है, तो फिर दोनों पक्षों में समानता कहाँ रही? ऐसे मामलों में इकरार के सिद्धान्त में कोई औचित्य नहीं रह जाता। यही राज्य उन शर्तों को निर्धारित करता है जिनके अनुसार दो पक्षों में, जिनमें से एक पक्ष वास्तव में स्वतन्त्र और दूसरे के समान नहीं है, इकरार हो सकते हैं तो इससे इकरार की स्वतन्त्रता में राज्य की ओर से वास्तव में कोई अनुचित हस्तक्षेप नहीं होता।

व्यक्तिवादी दर्शन में सत्य

व्यक्तिवाद के सिद्धान्त के विरुद्ध सब कुछ कहने के परवान् यह तो स्वीकार करना ही पड़ेगा कि कुछ सीमा तक उसे तर्क एवं शक्ति का समर्थन प्राप्त है। यह

१. History of the Science of Politics, p. 125.

२. Administrative Nihilism, in his 'Critiques and Addresses', p. 10.

माय्यता कि व्यक्ति ही इस बात का सर्वोष्ठ नियामक है, कि उसका सुख किस बात में है और स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र प्रतियोगिता की प्रणाली के अन्तर्गत उसकी अधिक-तम अभिवृद्धि होगी, कई मामलों में सत्य है और व्यवहार में, जैसा कि सिद्धान्तिक तथा के अर्थ का मत है, वेबल उन विशिष्ट मामलों में ही उसकी उपेक्षा की जानी चाहिए जिनमें यह विद्वान् करने के लिए पर्याप्त प्रयोग-सिद्ध कारण हो कि यह सामान्य मानता सत्य नहीं है। व्यक्तिवादियों के सिद्धान्तों से जहाँ अधिकांश मामलों में हानि हुई है, वहाँ उनके सुपरिणाम भी देखने में आये हैं। एक सुयोग्य धर्मशास्त्री का मत है कि 'व्यक्तिवादियों के सिद्धान्तों ने जनता को राज्य-धर्म को ही सार्वजनिक सञ्चार, पुलिस-कार्य को ही सार्वजनिक सुरक्षा तथा राज्य-सम्पत्ति को ही सार्वजनिक सम्पत्ति समझ लेने की मूल से बचना सिखाया है।' उन्होंने व्यक्ति के महत्व का संसार के सामने रखा है, स्वावलम्बन एवं स्वतन्त्रता के महत्व को और सञ्चार तथा उद्योग में राज्य के अत्यधिक हस्तक्षेप के हानिकारक प्रभावों को धतनाया है।<sup>१</sup> व्यक्तिवादियों का सबसे प्रमुख दोष तो यह है कि उनमें राज्य-नियमन के दोषों की प्रति रजित रूप में प्रकट करने तथा समाज के सामूहिक हित में शासन के सुचिंतित एवं सुमन्वाहित हस्तक्षेप के लाभों की उपेक्षा करने की प्रवृत्ति रही है। उन्होंने प्रायः राज्य के उन कार्यों में जिनमें बल प्रयोग होता है तथा जिनमें बल प्रयोग नहीं होता कोई भेद नहीं समझा और दोनों का समान रूप से विरोध किया। जैसा हमें एवं दृष्टों में बतलाया है, राज्य द्वारा सञ्चालित व्यवसाय या सार्वजनिक उपयोगिता में लाये जैसे शासन के अनेक कार्य हैं, जिनमें किसी प्रकार का दबाव नहीं होना और हस्तक्षेप; उनसे व्यक्तियों की स्वतन्त्रता पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगता।<sup>२</sup>

### (३) समाजवादी सिद्धान्त

समाजवादी सिद्धान्त की व्याख्या

राज्यों के कार्यों के व्यक्तिवादी सिद्धान्त के ठीक विपरीत एक दूसरा सिद्धान्त है, जिसे किसी अधिक उपयुक्त शब्दावली के अभाव में, हम समाजवादी सिद्धान्त (Socialistic Theory) कह सकते हैं, जो न्यूनतम शासन की अवस्था अधिकतम शासन आवश्यक समझता है।<sup>३</sup> इस सिद्धान्त के समर्थक, व्यक्तिवादियों की भाँति राज्य पर अविद्वान् करने तथा उसे दूसरा मानकर उसके कार्य-क्षेत्र को कम से कम करने के विपरीत राज्य को सर्वोच्च एवं निश्चित रूप में हितप्रद मानते हैं और चाहते हैं कि राज्य का कार्य जनता के सामान्य, आर्थिक, बौद्धिक एवं नैतिक हितों की अभिवृद्धि

१. Hadley, Economics, p. 14

२. तुलना कीजिये, Gilchrist, Principles of Political Science, p. 484.

३. इस भेद पर हॉम्हाउस ने (Social Evolution and Political Theory, p. 147) जोर दिया है।

४. यही समाजवादी शब्द का प्रयोग सामान्य अर्थ में किया गया है। उससे किसी दल-विरोध से सम्बन्ध नहीं है और न उससे अनेक अर्थों का विचार ही किया गया है। इस शब्द में जो मेरा अभिप्राय है, वह फ्रेंच शब्द Etatism से अधिक शुद्ध रूप में प्रकट होता है, परन्तु इस शब्द के लिए फ्रेंचों में कुछ लोग State Socialism (राज्य-समाज) और कुछ Collectivism (समष्टिवाद) का प्रयोग करते हैं जो दुर्भाग्यवश उचित नहीं है।

करना होना चाहिए। प्रो० इली (Ely) ने लिखा है कि 'समाजवादी वह है जो आर्थिक वस्तुओं के अधिक निर्दोष वितरण के लिए तथा मानवता के उत्थान के लिए राज्य के रूप में संगठित समाज की ओर देखता है। व्यक्तिवादी समझता है कि प्रत्येक मानव स्वयं अपना ही रक्षक है, अपने भाई का नहीं ओर चाहता है कि प्रत्येक व्यक्ति अपनी लौकिक तथा प्राध्यात्मिक उन्नति स्वयं करे।' परन्तु इससे यह न समझ लेना चाहिए कि राज्य-समाजवाद (State Socialism) के समर्थक व्यक्तिवादियों की अपेक्षा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को कम महत्व देते हैं। इसके विपरीत वे इसे सबसे अधिक महत्व-पूर्ण समझते हैं, परन्तु उनका मतभेद यह मानने में है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता की प्राप्ति एवं सुरक्षा व्यक्तिवादी नीति की अपेक्षा, जिसमें प्रतियोगिता हो सकती है, राज्य के कार्य द्वारा अधिक प्रच्छो तरह से हो सकती है।

### विविध समाजवादी विचार

जो लोग राज्य के कार्य के व्यापक विस्तार का समर्थन करते हैं, उनके जिस सीमा तक राज्य के कामों का वे विस्तार चाहते हैं, उसकी दृष्टि से अनेक वर्ग हैं। सर्वप्रथम, उग्र समाजवादी हैं, जो भूमि, पूँजी, उत्पादन तथा वातावरण के साधनों सहित समस्त उद्योगों का सामूहिक स्वामित्व एवं नियन्त्रण चाहते हैं।<sup>१</sup> इस प्रणाली के अन्तर्गत राज्य ही देश की सम्पत्ति का मुख्य स्वामी हो जायगा और देश में, व्यक्तियों के वास्तविक उपयोग की कुछ वस्तुओं को छोड़ कर, कोई व्यक्तिगत सम्पत्ति नहीं रहेगी।<sup>२</sup>

१. तुलना कीजिये, J. S. Mill, *Fortnightly Review*, April 1879; Ely, *Socialism and Social Reform*, p. 10; Rae, *Contemporary Socialism*, pp. 379, 399; Hadley, *Economics*, p. 15; Flint, *Socialism*, p. 16, Kirkup (*Socialism in Theory and Practice*, p. 87) का मत है कि 'एक समाजवादी समाज वह है जो उत्पादन के भौतिक साधनों का सार्वजनिक प्रयत्न सामूहिक स्वाम्य, उद्योगों का प्रजातान्त्रिक प्रशासन तथा सहकारी श्रम की प्रणाली पर आधारित हो। Spargo, *Social Democracy Explained*, Ch. 1. भी देखिये।

२. किन्तु समाजवादी लोग समाजवाद को साम्यवाद, राज्य-समाजवाद तथा पितृ-शासन (Paternalism) से भिन्न समझते हैं। उनके विचार में साम्यवाद (Communism) समस्त वस्तुओं पर सामान्य स्वामित्व के पक्ष में है; परन्तु समाजवाद (Socialism) उद्योग, उत्पादन तथा वितरण के सम्बन्ध में समानता चाहता है। इसके अतिरिक्त समाजवाद राज्य के कामों का केवल विस्तार ही नहीं चाहता जैसा पितृ-शासन से उपपन्न होता है। समाजवादी राज्य-कार्यों में विस्तार केवल इसलिए नहीं चाहते कि शासन की शक्ति बढ़े, बल्कि इसलिए कि उसके फलस्वरूप व्यक्ति भाजकल से अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त कर सकेगा। उनके विचार में राज्य एक भाइयों का सहकारी राज्य (*Fraternal Co-operative Commonwealth*) है, पितृ-राज्य नहीं। जर्मनों के समाजवादी लोग विस्मार्क के राज्य-समाजवाद के घोर विरोधी थे, क्योंकि उनके मत में उसका लक्ष्य जनता की आर्थिक एवं सामाजिक उन्नति नहीं बल्कि नीकरशाही की सत्ता में विस्तार करना था। इंग्लैंड में जहाँ प्रजातन्त्र ने जर्मनी की अपेक्षा अधिक उन्नति की है, समाजवाद तथा राज्य-समाजवाद में अन्तर इतना तीव्र नहीं है। आण्ड्रे-केबियन सोसाइटी का समाजवाद वास्तव में एक प्रकार का राज्य-समाजवाद ही है।

एक सुयोग्य लेखक का कथन है कि धातुनिक समय में समाजवाद औद्योगिक क्षेत्र में उन उद्योगों से, जिनका राज्य समुचित प्रबंध कर सकता है, 'भाग्य बढ़कर सभी प्रकार के उद्योगों में राज्य के हस्तक्षेप का विस्तार करता है और उनमें मनुष्यों की शक्ति का पूर्ण उपयोग सुरक्षित एवं सुनिश्चित करने में भाग्य बढ़कर उनके प्रयोग के जो परिणाम होते हैं उनको किसी प्रकार बराबर करने का प्रयत्न करता है। संक्षेप में, धातुनिक समाजवाद व्यक्तियों की भाग्य में उत्तरोत्तर समानता लाने के हेतु उद्योगों का प्रगतिशील राष्ट्रीकरण चाहता है।<sup>१</sup>

कुछ उद्योगों पर समाजवादी यह चाहते हैं कि राज्य प्रत्येक व्यक्ति को काम दे, बिना व्याज के धन उधार दे, श्रमिकों को काम करने के मौज्जा दे, उन्हें खेत दे, उनके लिए मोटाखा करे, उनके लिए मनोरंजन की सामग्री प्रदान करे; मध्यम में, वह उनकी समस्त धार्मिक, सामाजिक, बौद्धिक तथा अन्य आवश्यकताओं की पूर्ति करे।<sup>२</sup> संयुक्त राज्य अमेरिका के समाजवादी अपने राष्ट्रीय कार्यक्रम में यह मांग पेश करते हैं कि उत्पादन के यन्त्र पर जनता का सामान्य स्वामित्व हो; राष्ट्रीय सरकार रेलों, रेलों, नहरों, तार, टेलीफोन तथा यातायात के अन्य साधनों पर अपना अधिकार प्राप्त करले और उनकी व्यवस्था मरकाजी योजना के आधार पर संघीय सरकार के नियन्त्रण में की जाय, स्थानीय रेलों, घाटों, जलकलियों, गैस-कारखानों, बिजली-घरों और उन समस्त स्थानीय वस्तुओं एवं उद्योगों पर, जिनकी म्यूनिसिपल अधिकारों की आवश्यकता है, नगर-शासन अपना अधिकार जमा कर उनका अपने नियन्त्रण में सहकारी योजना पर संचालन करे, धार्मिकारों का लाभ सब लोगों को निःशुल्क प्राप्त हो, शिक्षा निःशुल्क और अनिवार्य हो, राज्य स्कूलों के निधन बालकों को निःशुल्क भोजन, वस्त्र, एवं पुस्तकें दे और राज्य के निर्माण-कार्यों में सभी श्रमिकों को काम दिया जाय।<sup>३</sup>

समाजवाद के पक्ष में तर्क

समाजवादी राज्य के पक्ष में निम्नलिखित प्रमुख तर्क दिये जाते हैं। वर्तमान धार्मिक संगठन के अन्तर्गत मजदूर अपने धर्म का फल प्राप्त नहीं करते, उनका अधिकार पूँजीपति को पुरस्कार में मिलता है या जो लोग श्रमिकों का निरीक्षण एवं निर्दोषण करते हैं, उनके वेतन में बढ़ा जाता है या सट्टाखोरों, दलालों तथा घाड़तियों को मिलता है और जो वास्तव में वस्तुओं का उत्पादन करते हैं, उन्हें बहुत कम मिलता है।<sup>४</sup> संक्षेप में, धातुनिक व्यवस्था में समाज का संगठन धर्मियों के हित में है, जिसमें सम्पत्ति एवं सुयोगों में बड़ी विषमता पैदा होती है। उत्पादन के साधनों पर मुट्ठी भर लोगों का एकाधिकार होता जा रहा है जो जनता का दोहन करते हैं। अतः जिस समस्त भूमि और पूँजी अथवा उत्पादन के जिन साधनों का पूँजीपति इस समय केवल अपने लाभ के लिए उपयोग करते हैं, उन्हें राज्य को अपने अधिकार में ले लेना चाहिए। व्यक्तिवादी व्यवस्था में औद्योगिक प्रतियोगिता इतनी भयानक हो गयी है कि औद्योगिक दृष्टि से दुर्बल व्यक्तियों के लिए सफलता का कोई अवसर ही नहीं है और वे धर्मियों के मुकाबले में ठहर नहीं सकते। वे दिन पर दिन निर्धन बनते जा रहे हैं।

१. Rae, Contemporary Socialism, p. 399.
२. तुलना कीजिये, Adams, Relation of the State to Industrial Action, p. 475.
३. समाजवादी कार्यक्रमों के लिए देखिये, Kirkup, History of Socialism.
४. Graham, Socialism, p. 185.

और धनिक वर्ग पर उनकी निर्भरता भी बढ़ती जा रही है तथा दूसरी ओर धनिक अधिक धनी तथा स्वाधीन होते जा रहे हैं। यह कहा जाता है कि समाजवादी सिद्धान्त न्याय तथा औचित्य के सिद्धान्तों पर आधारित है। भूमि तथा उसके भीतर जो सनिज सम्पत्ति है, उस पर समान रूप से सबों का अधिकार होना चाहिए, थोड़े से व्यक्तियों का नहीं। ये मान्य जाति के लिए प्रकृति की देन है और जिस प्रकार धूप, वायु तथा जल पर किसी का एकाधिकार नहीं है, उसी प्रकार इन पर भी थोड़े से व्यक्तियों का एकाधिकार नहीं होना चाहिए। उत्पादन के साधनों के सम्बन्ध में भी यह बात सत्य है।<sup>१</sup>

वर्तमान प्रणाली के अन्तर्गत प्रतियोगिता से केवल अन्त्याय और छोटे प्रति-योगियों का विनाश ही नहीं होता, बरन् महान् आर्थिक विनाश और सेवाओं के दोह-राय से अप्रत्यय भी होता है। अनुयोजित प्रतियोगिता की प्रणाली का परिणाम है—कम बेतन, प्रतिशय उत्पादन, सरता मांस तथा मजदूरों में बेकारी। समाजवादी कहते हैं कि इसका एक ही उपचार है और वह है—प्रतियोगिता का विनाश तथा उसके स्थान पर सहकारिता के सिद्धान्त की स्थापना, जिसके द्वारा सोची की समान सुयोग तथा समान लाभ प्राप्त हो सकेंगे और उत्पादन में बचत भी हो सकेंगी। समाजवादी व्यवस्था में उच्चतर मोटि के व्यक्तिगत चरित्र का विकास होगा और व्यक्ति को अधिकतर मामा में सच्ची स्वतन्त्रता मिलेगी। आज संसार में जैसी औद्योगिक प्रतियोगिता हम देखते हैं, उससे तो भौतिकवाद, अन्त्याय, असत्यता तथा बेईमानी पैदा होती है और व्यक्तियों के चरित्र में पतन होता है। अनुष्य स्वाभाविक रूप से ही दुर्बल और दुराचार की ओर प्रवृत्त है और आर्थिक व्यक्तिवाद की वर्तमान प्रणाली उसकी दुर्बलता तथा बेईमानी को और भी बढ़ाती है। मतः उसे राज्य के पथ-प्रदर्शन की तथा स्वयं अपनी दुर्बलताओं से राज्य की रक्षा की आवश्यकता है।

समाजवाद के सिद्धान्त का समर्थन उसे राज्य के साधन सिद्धान्त के अनुकूल बतलाकर भी किया जाता है, जिसके अनुसार माना जाता है कि समाज साधन है, व्यक्तियों का एक समूहमान नहीं, सबका हित थोड़े लोगों के हित से ऊपर है और अधिक से अधिक व्यक्तियों के कल्याण की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि व्यक्ति का कल्याण बहुमत के कल्याण के अधीन हो।

अन्त में समाजवादियों द्वारा यह तर्क दिया जाता है कि राज्य ने कुछ क्षेत्रों से प्रतियोगिता हटा कर उसके स्थान पर सहकारिता का सिद्धान्त स्थापित कर दिया है और एक औद्योगिक प्रबन्धकर्ता के रूप में राज्य ने सम्प्रसार व्यक्तियों की दृष्टि में पर्याप्त सफलता प्राप्त की है। अनेक देशों में डाक-सेवा के सरकारी प्रबन्ध तथा सरकारी भुद्रा के प्रचलन, रेल-पथ, टेलीग्राफ, स्नानों तथा सार्वजनिक प्रकृति के अन्य उद्योगों के सरकारी स्वाम्य तथा उत्पादन से व्यक्तिगत प्रबन्ध की अपेक्षा सामूहिक प्रबन्ध अधिक लाभप्रद प्रमाणित हो गया है और इस प्रकार समाजवादी सिद्धान्त का औचित्य सिद्ध हो गया है। तब राज्यों को माने बढ कर समस्त क्षेत्र पर धपना अधिकार क्यों नहीं जमा लेना चाहिए? राज्य को समस्त मजदूरों का संगठन क्यों नहीं करना चाहिए, जैसा आंशिक रूप में उमने कर ही लिया है और उद्योगों के फल का, न्याय

१. देखिये, Kirkup, History of Socialism, p. 11 ; Hullquit, Socialism in Theory and Practice, pp. 30 ff, Spargo, Social Democracy Explained, Ch. 2 जिसमें समाजवाद का समर्थन किया गया है।



के सिद्धान्त के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को उसका उचित भाग देकर, वितरण क्यों नहीं करना चाहिये ? यह दावा किया जाता है कि सामूहिक स्वाम्य तथा प्रबन्ध पूर्णतः जातन्त्रात्मक है। वस्तुतः समाजवाद 'प्रजातन्त्र का धार्मिक पुरस्कार' है। यह नैतिक तथा परमाणी सिद्धान्तों पर आधारित है और यही एकमात्र ऐसी प्रणाली है, जिस उत्पादन के क्षेत्र में कार्यकुशलता एवं न्याय दोनों प्राप्त हो सकते हैं और व्यक्ति-चरित्र का सामंजस्यपूर्ण विकास हो सकता है।<sup>१</sup>

**समाजवाद के विरुद्ध तर्क—(१) धार्मिक तर्क**

समाजवादो सिद्धान्त के विरुद्ध मुख्य तर्क यह दिया जाता है कि जिस व्यवस्था का वह समर्थन करता है, उसे कार्यरूप में परिणत करना असम्भव नहीं, तो कठिन अवश्य है। उद्योग समाजवादियों के विचार अनेक बातों में बड़े विचित्र हैं और उनके धार्मिक सस्रणों तथा अन्य कई बातों के कारण से जो मनुष्य की प्रकृति में निहित हैं, अव्यावहारिक सिद्ध होये।

यह तर्क दिया जाता है कि समाजवादी सिद्धान्त का आधार हो मिथ्या है जिसके अनुसार भूमि तथा उत्पादन के साधनों में निजी सम्पत्ति केवल नैतिक दृष्टि से ही गलत नहीं, धार्मिक दृष्टि से भी गलत है। यदि ऐसा व्यावहारिक भी हो तो भी व्यक्तिगत स्वाम्य के स्थान पर सामूहिक स्वाम्य की प्रतिष्ठा मानव उद्योग की सबसे शक्तिशाली प्रेरक शक्ति और व्यक्तिगत उद्योग तथा प्रयत्न के लिए मूल प्रेरणा का विनाश कर देगी। समाजवाद के विरोधी कहते हैं कि व्यक्तियों के सम्पत्ति प्राप्त करने के अधिकार और उससे प्राप्त वस्तुओं का अपने उपयोग के लिए सक्षय करने के अधिकार को नष्ट करके धर्म की प्रेरणा को नष्ट कर देंगे और इस प्रकार धर्म समस्त प्रगति का अन्त कर देंगे। सर जेम्स स्टीफन ने कहा है कि सामाजिक व्यवस्था में परिवर्तन करके मनुष्यों में समानता की स्थापना करना वैसा ही है, जैसा तारा के पत्तों को पीस कर बराबर करने का प्रयत्न करना। यही बात धार्मिक मामलों में मनुष्यों में समानता स्थापित करने के सम्बन्ध में भी सत्य है। सावेलेये का मत है कि समाजवाद इस सिद्धान्त पर टिका हुआ है कि उद्योगी, मधोग्य तथा मितव्ययी व्यक्तियों का अपने गुणों एवं परिश्रम का जो फल मिले, उसमें समान रूप से घालीतवा, मूलों तथा अव्ययियों को भी हिस्सा मिलना चाहिए।<sup>२</sup> एक दूसरा घालीतक कहता है कि यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें राज्य को ऐसे कार्य करने को कहा जाता है, जिसके वह योग्य नहीं है और जिससे धर्मजोबी वर्गों को वे विशेषाधिकार मिल जायें, जिनकी प्राप्ति का उन्हें कोई अधिकार नहीं है।<sup>३</sup> प्रत्येक व्यक्ति को उसके धर्म के अनुसार पारिधमिक मिलने का सिद्धान्त, यदि उसका अर्थ पूँजी तथा दसता का विचार किये बिना केवल हाथों से किया हुआ काम ही हो, न्याय के विवेकपूर्ण सिद्धान्त के आधार पर टिका नहीं सकता।<sup>४</sup> यदि विभिन्न प्रकार के काम करने वालों को उत्पादन-शक्ति

१. देखिये, Graham, Socialism, p. 11.

२. Kirkup, History of Socialism, pp. 10-12. समाजवाद ने जितना हित अभी तक किया है, उसके सक्षिप्त विवरण के लिए अध्याय ११ देखिये।

३. Contemporary Review, April, 1883, p. 551, किन्तु समाजवाद के समर्थक इससे इन्कार करते हैं।

४. Rae, Contemporary Socialism, p. 379.

५. तुलना कीजिये, Graham, Socialism, p. 34.

के भेद और इस प्रकार उनकी सेवा के मुख्य का भी विचार किया जाय तो समाजवादी व्यवस्था के अंतर्गत ऐसे नियम के प्रयोग में बड़ी जबरदस्त कठिनाई होगी। जब एक मजदूर के उत्पादन में यन्त्र और दूसरे दश तथा अर्धदशमजीवियों, निरीशकों एवं संचालकों का भी हिस्सा है, तब किस सिद्धान्त के आधार पर उत्पादन के फल का विभाजन किया जायगा। समाजवाद का जिस धर्म में प्रयोग किया जाता है, उसमें यह उस समय तक कभी व्यवहार्य नहीं हो सकता जब तक कि मानव प्रकृति में, जिसके कुछ गहन सिद्धान्तों से समाजवाद का विरोध है, कोई मौलिक परिवर्तन नहीं हो जाता।<sup>१</sup>

## (२) राजनीतिक तर्क

समाजवादियों की एक मूल यह है कि वे राज्य को कार्यक्षमता एवं योग्यता की बहुत ज्यादा मम भते हैं। वे यह मानते हैं कि प्रत्येक उद्योग, जो एक कम्पनी द्वारा संचालित है, राज्य द्वारा अनीभाति संचालित किया जा सकता है और इस कारण राज्य को उते अपने हाथ में ले लेना चाहिए तथा जनता के हित में उसका संचालन करना चाहिए। परन्तु तर्क और अनुभव इस विचार के प्रतिकूल हैं। स्वयं उद्योगों का प्रबन्ध करने की अपेक्षा अधिकतर मामलों में सरकार एकाधिकार के दोषों का निवारण तथा सार्वजनिक हित से सम्बन्धित बावों का नियमन करने के अधिक योग्य है।<sup>२</sup> शासन के कार्य जितने अधिक और विविध प्रकार के होंगे, उतनी ही कठिनाइयाँ अधिक होंगी। सम्मिलित पूँजी वाली कम्पनियों का कार्य एक या कुछ घण्टों तक ही सीमित होता है; परन्तु समाजवादी व्यवस्था में राज्य के व्यवसाय प्रसंख्य होंगे। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि कुछ उद्योग ऐसे हैं, जिनकी समुचित व्यवस्था व्यक्तिगत प्रबन्ध में हो हो सकती है और सरकार पर प्रायुक्तिक समाज के समस्त जटिल उद्योगों के संचालन का अत्यधिक भार डाल देने से, यदि वह बैठ नहीं जायगी तो भी अकार्यक्षम अवश्य हो जायगी।<sup>३</sup> एक बड़े राज्य की विनाश जनता के लिए समस्त जीवनोपयोगी वस्तुओं की व्यवस्था, श्रम की व्यवस्था, और वस्तुओं का वितरण एक

१. लार्ड ब्राइट का कथन है कि एक साम्यवादी प्रणया भराजकतावादी को जो अपने ही ढंग से समाज का पुनर्निर्माण करना चाहता है, बड़ा जबरदस्त आशावादी होना चाहिए। वह आशा करता है कि उसके नये संसार में मनुष्य अपनी भावनाओं में बदल जायेंगे और स्वयं श्रेष्ठतर बन जायेंगे (Modern Democracies, Vol. II, p. 589).
२. कुछ देशों में कुछ उद्योगों पर राज्य का जो एकाधिकार स्थापित किया गया है, वह सफल नहीं हुआ है। उदाहरणार्थ, फ्रान्स में जहाँ द्रिमासलाई व वास्ते तथा तम्बाकू के उत्पादन पर राज्य का एकाधिकार है, वहाँ ये वस्तुएँ बड़ी निम्न कीटि की बनती हैं और स्वयं फ्रेंच लोग ही इसकी बड़ी धालोचना करते हैं। ए० प्री० पॉल सीरीय वोल्यू का North American Review के मार्च १९१३ के अंक में पृष्ठ २६५ पर Public Ownership in France शीर्षक से लेख है।
३. सरकारी प्रबन्ध के अर्थपुष्प की खर्चा करते हुए रे (Rae) ने कहा है कि सरकार की उदासीनता तथा सरकारी विभागों का शिथिल यन्त्र उत्पादन के बाहुल्य के प्रतिकूल है। प्रतियोगिता को बुराईयों को दूर करने के लिए उद्योगों की सामान्य निश्चिन्ता और श्रियासीय प्रवर्तक शक्ति के उन प्रसंख्य स्रोतों का विनाश

ऐसा महान् कार्य है, जिसे कोई भी सरकार सन्तोषप्रद ढंग से नहीं कर सकती।<sup>१</sup> समाजवाद के विरोधी यह भी कहते हैं कि समाजवादी व्यवस्था के अन्तर्गत जो वस्तु अधिकारी-वर्ग चाहेगा, उसे छोड़ कर और कोई वस्तु तैयार नहीं होगी। उस समय राज्य को उन अनेक वस्तुओं को तैयार करने के लिए लोगों को फुसलाना पड़ेगा जो आजकल व्यक्तिगत प्रतियोगिता के कारण तैयार होती हैं। उत्पादन का नियमन माँग एवं पूँति के सिद्धान्त के आधार पर नहीं होगा; पालतु राज्य स्वयं माँग का निर्णय करेगा जो राजनीतिक अर्थशास्त्र के प्रत्येक वर्तमान सिद्धान्त के विरुद्ध है।<sup>२</sup> इनके अनिश्चित सरकार के अनुमान भी परिस्थितियों के अनुसार भ्राम. चलन होते रहेंगे।<sup>३</sup> सब कुछ सवालको की इच्छा पर निर्भर रहेगा। व्यक्तिगत प्रेरणा के प्रभाव में उत्पादन के परिमाण तथा गुण पर भी प्रभाव पड़ेगा। सरकारी प्रबन्धक निष्क्रान्त होगे और उन्हें उत्पादन के परिमाणों में कोई अभिप्राय नहीं होगी तथा मजदूरों को भी कोई प्रोत्साहन नहीं होगा। इसका प्रतिफल यह होगा कि 'उत्पादन की गति कम हो जायगी, सम्पत्ति का उत्पादन भी गिर जायगा और अन्त में सम्भवतः गरीबी बढ़ जायगी जो स्वयं तो एक दूषण है ही, इसके साथ ही उससे समस्त उच्च मानव हितों की क्षति का भय भी रहेगा।'<sup>४</sup>

अन्त में, समाजवाद के विरोधी कहने हैं कि समाजवाद से व्यक्ति की स्वतन्त्रता का विस्तार नहीं होगा, बल्कि उसमें 'मृत्युता या जायगी और व्यक्तिगत चरित्र का भी ह्रास होगा। इस तर्क का समर्थन मिन, स्पेन्सर तथा दूसरे विद्वानों ने किया है।<sup>५</sup> समाजवादी व्यवस्था में समाज का सगठन एवं नियन्त्रण कुछ सीमा तक संभव करना होगा। समस्त आत्महित एवं व्यक्तिगत प्रोत्साहन के प्रभाव में व्यक्तियों को अनुशासित करना पड़ेगा और उन्हें अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिए विवश करना पड़ेगा तथा जैसा कुछ लेखक कहते हैं, स्वतन्त्रता के स्थान पर वास्तविक दासता की प्रतिष्ठा होगी।<sup>६</sup> मेककेनजी का कथन है कि "यदि समस्त उद्योग एवं वाणिज्य का

जिनके कारण आजकल नये-नये और सख्त कार्य हो रहे हैं, एक ऐसी क्षति है जिसे हम सहन नहीं कर सकते। पूर्णों के उपयोग में कुछ बचत करने के लिए हम उन शक्तियों का ही दाय कर देते हैं जिनसे पूर्णों का उत्पादन होता है और पैसा बचाने की शक्ति ही खो देते हैं (Contemporary Socialism, p. 400).

१. Mackay, Plea for Liberty, Ch. I में रिवॉल्यूशन के मन से तुलना कीजिये।
२. Graham, Socialism, p. 162.
३. McKelvie, The State and the Individual, p. 188
४. Graham, Socialism, p. 166.
५. Spencer का लेख The Coming Slavery तथा Mill, Political Economy, Vol. II, Bk. V, Ch. II देखिये।
६. यह समाजवाद के सुप्रसिद्ध अंग्रेज लेखक, Mallock का मत है। उसकी पुस्तक A Critical Examination of Socialism, Chs. 7, 9 देखिये। समाजवादी राज्य के विरुद्ध अनेक सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक आक्षेपों पर Muir ने Liberalism and Industry में पृष्ठ ६६ पर विचार किया है। Bryce, Modern Democracies, Vol. II, p. 589 भी देखिये। उसका मत है कि समाजवादी राज्य की सरकार एक विशाल नीकरशाही होगी। व्यक्तियों के विभिन्न

प्रबन्ध एक केन्द्रीय शासन द्वारा किया जाय, जिसे सभी प्रकार का नियमन एवं व्यवस्था करनी पड़े तो इससे समस्त निर्धारित तथा प्रत्याशित क्रिया-पद्धति के, जिस पर ये सब गति आधारित होगी, जितने भी अधिक्रमण होये, उन्हें वस्तुपूर्वक रोकना पड़ेगा। मानव जीवन की प्रत्येक बात का जाँच-पड़ता करने वाली और दुनिवार अधिकार द्वारा निर्देशन करने वाली एक निरंकुश सरकार के रूप में प्रतिष्ठित व्यावहारिक समाजवाद से अधिक शोचनीय एक स्वस्थ राज्य की कोई दुविध्यमयता नहीं हो सकती।

### समाजवादी संस्थाओं के उदाहरण

समाजवाद के जो विचार व्यक्त किये गये हैं, उनका प्रयोग किसी भी राज्य में सफलतापूर्वक नहीं हुआ है। भायोवा की प्रमाणा तथा आईकेरिमन जातियों और पेन-सिलवेनिया के शेकर (Shakers) तथा वहाँ की हारमनी सोसायटी (Harmony Society) एवं अन्य कई संस्थाएँ साम्यवादी सिद्धान्तों के प्रयोग के उदाहरण हैं, परन्तु ये सब असफल रहे और भ्रम घाताएँ एवं उच्चाकाशाएँ छोड़ गये। रे (Rae) का कथन है कि इनके कारण उद्योगों में क्षिप्तता आ गयी और सुख के सामान्य स्तर में भी ह्रास हुआ।<sup>१</sup>

हाल में, एक बड़े पैमाने पर रूस में साम्यवादी शासन की स्थापना हुई है; परन्तु यह मानना पड़ेगा कि आरम्भ में ही उसे सफलता नहीं मिली और मई १९२१ में उसमें परिवर्तन कर व्यापार तथा उद्योगों में एक सीमा तक व्यक्तिगत प्रबन्ध की व्यवस्था की गयी। सोवियत सरकार आशिक रूप में पूँजीवाद के प्रति शत्रुता पर आधारित थी। परन्तु कुछ समय के अनुभव के बाद उसको यह शत्रुता कम हो गयी और उसने विदेशी पूँजीगतियों को कुछ रिपायती के साथ औद्योगिक निर्माण का कार्य करने के लिए अपने देश में आमन्त्रित किया। यह परिवर्तित व्यवस्था चिर-

वर्गों के बीच समानता तथा न्याय कायम रखना असम्भव होगा और सरकारी कर्मचारियों की शक्तियाँ प्रसार होंगी।

1. The State and the Individual, pp 177, 192-93. Sir Erskine May (Democracy in Europe, Introduction, p. Lxv) के भूतपाकन से भी तुलना कीजिये। समाजवादी सिद्धान्तों की खर्चा करते हुए उसने लिखा है कि 'ऐसे सिद्धान्तों का स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि मानव समाज की शक्तियों का दमन होगा। शक्तियों के उच्चतर सदस्य एवं उनकी शक्तियों का नियंत्रण करना, उनका स्वीकृत उद्देश्य है। व्यक्ति समस्त समाज के एक आन्त्रिक अंग से अधिक कुछ नहीं रह जाया, उसकी कोई स्वतन्त्र इच्छा नहीं रहती और न उसे विचार एवं कार्य करने की ही स्वतन्त्रता रहती है। उसका प्रत्येक कार्य उसके लिए निर्दिष्ट है। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता राज्य को समर्पित कर दी जाती है। वे समस्त वस्तुएँ जिनका मनुष्यों के जीवन में सर्वोच्च मूल्य है, उनसे छीन ली जाती है। उनकी धर्म, उनकी शिक्षा, परिवार की व्यवस्था, उनकी सम्पत्ति, उनके उद्योग, उनकी कमाई, सब राज्य के आदेश पर निर्भर है। इस प्रकार की शासन-व्यवस्था से, यदि वह व्यवहार्य हो, ऐसे निरंकुश शासन का निर्माण होगा जैसा आज तक कभी नहीं हुआ।' स्पष्ट है कि इस भूतपाकन में समाजवाद तथा साम्यवाद में भेद नहीं किया गया है। इसकी बहुत सी बातें साम्यवाद के सम्बन्ध में ही सत्य हो सकती हैं, परन्तु समाजवाद के सम्बन्ध में नहीं।

2. Contemporary Socialism, p. 402.

स्थापी रहेगी यथवा पूर्वकालीन साम्यवादी संस्थाओं के समान चमकने लगे जायगी, यह अभी देखना है ।

### समाजवादी कार्य

समाजवाद का उसके उग्र रूप में प्रयोग तो हम को छोड़ कर किसी भी प्राधुनिक राज्य ने नहीं किया है, परन्तु समस्त राज्य कम-बیش रूप में अनेक समाजवादी कार्यों का सम्पादन करते हैं और वर्तमान समय की एक सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक प्रवृत्ति इस दिशा में आगे बढ़ने की है ।

यह प्रगति योरोप के महाद्वीप में, विशेषतः माझाज्य की स्थापना के बाद जर्मनी में, सबसे प्रबल रही है । वहाँ राज्य ऐसे अनेक उद्योगों की व्यवस्था एवं नियन्त्रण करता है जो अमेरिका में व्यक्तिगत प्रबन्ध में छोड़ दिये गए हैं और वह व्यक्तिगत आचार की भी अनेक बातों का नियमन करता है, जो दूसरे राज्यों में राज्य द्वारा मर्यादा अनियमित हैं । योरोप के अनेक देशों में राज्य रेल-पथ, टेलीग्राफ, पंकी तथा शराब के कारखानों का स्वामी है, आड़ी, सम्बाकू, दियासलाई और बाइब जैसी कुछ वस्तुओं के निर्माण का उसे एकाधिकार प्राप्त है, वह नाट्यनाटकों और मुरव-पालाओं की व्यवस्था करता या उनकी सहायता करता है; साहित्य, कला, विज्ञान आदि की सहायता एवं प्रोत्साहन देता है; रोगी, प्राकृतिक दुर्घटनाओं और वृद्धावस्था का बीमा करता है और स्थानीय स्वाशासन के द्वारा अनेक सार्वजनिक उपयोगी वस्तुओं एवं सेवाओं की व्यवस्था करता है, जैसे जल-व्यवस्था, विद्युत-व्यवस्था, ट्राम आदि ।

१. देखिये, Orth, Social Democracy in Europe, Ch. 10 ; Hunter, Socialists at Work, Chs. 6-9. ऐमिल डेवीज (Emil Davies) ने अपनी पुस्तक (State in Business) में प्राधुनिक राज्य द्वारा व्यक्ति के जीवन के नियमन का वर्णन किया है । वह लिखता है कि 'स्थान-स्थान पर जाने में जो समय लगता है, उसकी बचत करके आज यह सम्भव है कि किसी भी सम्य प्राधुनिक राज्य में राज्य के चिकित्सक या धात्री द्वारा व्यक्ति को जन्म दिया जा सकता है, उसे राज्य की निगुशाना में रखा जाता है, उसे राज्य के स्कूल में शिक्षा दी जाती है, वस्त्र दिये जाते हैं और उसकी चिकित्सा भी की जाती है और यदि आवश्यक हो तो उसे पाठशाला सुनने के दिनों में राज्य की ओर से भोजन भी मिलता है (लन्दन में छुटिया के दिन तो भोजन मिलता है) । वह किसी भी देश में सरकारी नौकरी कर सकता है । अधिकांश बड़े नगरों में वह म्युनिमिपैलिटी के मकानों में रह सकता है । म्यूजिनेण्ड में सरकार उसे अपना मकान बनाने के लिए धन देती है और वह बिना किसी फीस के उसे मकान के नक्शे भी बना कर देती है । यदि वह रोगी हो तो राज्य-चिकित्सक द्वारा या राज्य के अस्पताल में उसका उपचार होता है । वह अपना होने तक राज्य के या म्युनिमिपैलिटी के वाचनालय में पढ़ सकता है और अपना होने पर राज्य उसे अन्धा के प्राध्यापकान में शरण देता है; यदि वह पागल हो जाता है तो पागलखानों में उसका उपचार किया जाता है, यदि वह बेकार हो तो राज्य उसे काम देता है । इटली के अनेक नगरों में तथा बुडापेस्ट में वह म्युनिमिपैलिटी से रोटियाँ खरीद सकता है । अनेक नगरों में वह म्युनिमिपैलिटी द्वारा बंध किये गये पशुओं का मांस म्युनिमिपैलिटी दूकान से प्राप्त कर सकता है और सरकार द्वारा नियन्त्रित

## ग्रेट ब्रिटेन में राज्य समाजवाद

इंग्लैण्ड में अभी तक राज्य-समाजवाद (State Socialism) ने कोई प्रगति नहीं की, परन्तु अभी कुछ वर्षों से 'भ्रान्त राजनीति' की भावना में बड़ा परिवर्तन हो गया है<sup>१</sup> और राज्य तीव्र गति से समाजवाद की ओर बढ़ रहा है। इंग्लैण्ड व्यक्तिवाद और स्वतन्त्रता में अपने पुरातन विश्वास से राज्य-नियमन के नवीन विश्वास की ओर तथा फ्रेंच निर्वस्तुस्य सिद्धान्त से जर्मन राज्य-समाजवाद के सिद्धान्त की ओर प्रसरण हो रहा है।<sup>२</sup> हाँहाउस का कथन है कि इंग्लैण्ड में पूर्व स्थिति के इस त्याग का महत्व कम करने की प्रवृत्ति है, परन्तु वास्तव में इससे भ्रष्ट और वर्तमान के बीच ऐसी खाई बन गयी है जिसका पाटना सम्भव नहीं।<sup>३</sup> गत कुछ वर्षों से ब्रिटिश पार्लियामेंट ने बहुत बड़ी संख्या में फॅक्टरी ऐक्ट, स्वास्थ्य-कानून, गरीबों के लिए निवास-गृह, मजदूरों के प्रति स्वामी का दायित्व, मजदूरों की क्षतिपूर्ति,

छानों से निकले कोयले पर उसे पका कर सरकार के भण्ड से उसका इस्तेमाल बड़ा सकता है। वह म्युनिसिपल उपहार-गृह में अपना भोजन कर सकता है, वहाँ सरकारी शराबखानों में बनी हुई शराब पी सकता है। उसके बाद सरकार द्वारा बनाई हुई मिगरेट, सरकार द्वारा बनाई हुई दियामलाई से जलाता है और म्युनिसिपैलिटी द्वारा प्रकाशित दैनिक समाचार-पत्र पढ़ता है। इस समय तक पर्याप्त स्फूर्ति पाने के बाद वह राज्य के या म्युनिसिपल सेविज बँक से अपने हिसाब में से रुपये निकाल सकता है और म्युनिसिपैलिटी की बुकडौड में, जहाँ वह राज्य या म्युनिसिपैलिटी से जुड़ा होता है, अपना दिन बिताकर सामकाल को राज्य की किसी माध्यमशाळा में अपना मनोरंजन कर सकता है। वह चाहे तो म्युनिसिपैलिटी की गर्तकी को अपने साथ सायंकाश के भोजन के लिए ले जा सकता है जिसके बाद यदि वह अपने पापों की स्वीकृति (Confession) करना चाहे तो राज्य की ओर से नियुक्त पादरी के समक्ष कर सकता है। यदि उसके पास धन है तो वह फ्रांस, जर्मनी अथवा म्युजिलैण्ड में राज्य के स्वास्थ्यप्रद स्थानों में स्वास्थ्य-लाम के लिए अपने जीवन भूतल तथा सामान आदि का बोना राज्य की बोमा कम्पनी में करके जा सकता है। इस समय तक, यदि वह शक्तिशाली व्यक्तिवादी है और व्यक्ति के कार्य-क्षेत्र तथा जीवन की प्रत्येक बात में राज्य या म्युनिसिपैलिटी के नियन्त्रण में निराम हो गया हो तो राज्य की दूकान से राज्य द्वारा बनाया हुआ बाहद खरीद कर आत्मघात कर सकता है या यदि उसकी ऐसी इच्छा हो तो किसी और की हत्या कर सकता है। राज्य, जो उसे इस दुनिया में लाया है और जिसने उसे ऐसा बना दिया है, उसके जीवन का अन्त कर अपने कार्य की भी दृष्टि कर लेता है। स्विटजरलैण्ड, पेरिस तथा दूसरे नगरों में म्युनिसिपैलिटी उसकी ग्रन्थेष्टि-क्रिया भी कर देती है। उसको मृत्यु के बाद भी कई देशों में सरकारी निष्पेधाधिकारी (Trustee) शायद उसके मामलों को, जैसी वह अपने जीवनकाल में कर सका है, उससे मन्त्री प्रकार व्यवस्था करेगा। डेवोज की पुस्तक, *The Collectivist State* तथा Burns, *Government and Industry*, Ch. 8 भी देखिये।

१. तुलना बीजिमे, Rae, *Contemporary Socialism*, p. 347.

२. *Social Evolution and Political Theory*, p. 174.

वृद्धावस्था की पेंशन, स्कूल के भित्ती की भोजन देने, वंशारो की सहायता आदि की व्यवस्था के लिए अनेक सामाजिक कानून बनाये हैं और स्थानीय सरकारों ने जन तथा प्रकाश की व्यवस्था, स्थानीय यातायात की व्यवस्था, जैसे लोक-सेवाओं में सम्बद्ध उद्योगों (Public Services Industries) को म्यूनिसिपल नियन्त्रण में लाने के लिए दूसरे देशों की प्रेरणा अधिक कार्य किया है। इंग्लैण्ड भर में आज प्रत्येक नगर-पालिकाओं द्वारा जल, प्रकाश तथा यातायात का प्रबन्ध होता है, कई स्थानों में सड़कों की रेलों, सार्वजनिक शौचाश्रमों, बाघनाशकों तथा संगीत-शास्त्रागो की व्यवस्था भी नगरपालिकाएं करती हैं। राज्य केवल डाक की ही व्यवस्था नहीं करता, तार तथा बढ़त बढ़ी सीमा तक टेलीफोन का भी प्रबन्ध करता है, पार्सलों को डाक से भेजने का प्रबन्ध करता है, पोस्टल सेविंग्स बैंक का भी संचालन करता है और अनेक ऐसे कार्यों को भी करता है, जो पहले व्यक्तिगत प्रयत्न पर छोड़ दिये गये थे। परन्तु इंग्लैण्ड में इन क्षेत्रों में राज्य का हस्तक्षेप सामाजिक तथा नैतिक समस्याओं में सुधार करने के लिए है, आर्थिक मामलों में सुधार के लिए नहीं। ये सुधार नैतिक दृष्टि से हुए हैं, आर्थिक दृष्टि से नहीं।

कुछ ब्रिटिश उपनिवेशों में, विशेषतः ऑस्ट्रेलिया और न्यूजीलैण्ड में, जहाँ व्यक्तिगत पूर्णता की कमी है, राज्य के कार्य-क्षेत्र में इतना अधिक विस्तार हुआ है जितना अन्य किसी देश में नहीं हुआ। इन देशों में कृषि के योग्य भूमि का एक बड़ा भाग राज्य के स्वाम्य में है और राज्य उसे लगान पर उठाता है। कोयले की खानों तथा जंगलों पर और इसी प्रकार रेल पथ, टेलिफोन तथा टेलिग्राफ पर भी राज्य का नियन्त्रण है। सरकारों की पासत पोस्ट-व्यवस्था तथा सेविंग्स बैंक भी हैं। राज्य किसानों को कम व्याज की दर पर ऋण देता है और वह मजदूरों के लिए मजदूरी मकान भी बनाता है। राज्य की ओर से केवल मृत्यु और वृद्धावस्था के लिए ही नहीं, अपितु से होने वाली क्षति के लिए भी बीमा की व्यवस्था है। सरकार धूमक मूचना-केन्द्र स्रोतों है और मजदूरों के विवादों में अनिवार्य पंच-निर्णय की व्यवस्था करती है, कई स्थानों में मजदूरों के लिए काम के घण्टे नियत करती है और कुछ मामलों में वह मजदूरों के वेतन भी ठग करती है, सरकार टेका देने की जगह मजदूरों को सीधे काम पर लगाकर सार्वजनिक निर्माण-कार्य करवाती है और सार्वजनिक सेवा सम्बन्धी उद्योगों का नगर-पालिकाओं द्वारा संचालन करती है। संक्षेप में, अन्य देशों की प्रेरणा ऑस्ट्रेलिया तथा न्यूजीलैण्ड में राज्य समाजवादी आदर्श के प्रथम निष्कर्ष है। वह एक बड़ा भारी जमींदार और उद्योगपति है, वह बैंक, कृषि, बीमा, शानों की खुदाई तथा अन्य दूसरे प्रकार के उद्योग करता है। इस व्यवस्था से लाभ अधिक है या हानिदा, इस सम्बन्ध में बड़ा मतभेद है।<sup>१</sup>

समुक्त राज्य अमेरिका में राज्य-समाजवाद

समुक्त राज्य अमेरिका में, जहाँ अधिक काल से शासन के व्यक्तिवादी सिद्धान्त का प्राधान्य रहा है, कुछ वर्षों से राष्ट्रीय तथा राज्यों की सरकारें राज्य-नियमन एवं राज्य-सहायता का विस्तार करने की ओर प्रवृत्त हैं।<sup>२</sup> ये कानून प्रधिकार में बैंकिंग, बीमा, यातायात, कारखानों में मजदूरों के नियमन राज्य द्वारा बीमा-प्रणाली की

१. देखिए, Reeves, State Experiments in Australia, Vol. II, Seigfried, Democracy in New Zealand, Part III.

२. देखिए, Merriam, American Political Ideas, Ch. 11.

स्थापना, वेतन, मजदूरी के विवादों के निपटारे, शिक्षा तथा अनुसंधान के लिए विस्तीर्ण महापता, मार्बेजिनिक स्वास्थ्य की रक्षा, गरीबों की सहायता, सड़कों के निर्माण आदि के नियमन के लिए बनाये गये हैं।<sup>१</sup> दूसरे देशों की भाँति इस देश में भी व्यक्तिवाद के सिद्धान्त का सिद्धान्तः एवं व्यवहारतः दोनों ही प्रकार से परित्याग कर दिया गया है। प्रथम विश्वयुद्ध के समय में सभी विपरीत देशों में राज्य से उन विविधा उद्योगों पर अपना नियन्त्रण स्थापित किया जो युद्ध में सफलता की प्राप्ति के लिए आवश्यक थे, कुछ उद्योगों का स्वयं संचालन किया, मजदूरी के वेतन की दर और वस्तुओं के मूल्य निर्धारित किये तथा इसी प्रकार के अन्य कई काम किये और इस प्रकार वहाँ राज्य-समाजवाद ने बड़ी प्रगति की।<sup>२</sup> समाजवादी यह दावा करते हैं (यद्यपि उनमें विरोधी इसे स्वीकार नहीं करते) कि इस दिशा में जो सफलता मिली है, उसमें समाजवाद की व्यावहारिकता प्रत्यक्ष सिद्ध है और जब लोग जो कुछ हुआ है, उसे समझेंगे और यह जान लेंगे कि अपने हित में अपनी सामूहिक शक्ति का प्रयोग करने की उनमें सामर्थ्य है तो जो कार्य राज्य को आवश्यकतावश करना पड़ा था, वह फिर होने लगेगा और पूर्ण सफलता की प्राप्ति हो सकेगा।<sup>३</sup>

### (४) समीक्षा एवं निष्कर्ष

उचित तथा अनुचित कार्यों के बीच विभाजन-रेखा

राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में व्यक्तिवाद तथा समाजवाद में सिद्धान्तों पर विचार करने के बाद हम एक ही निष्कर्ष पर पहुँचते हैं और वह यह है कि आज इन दोनों में से कोई भी राज्य के क्षेत्र के विषय में सार्वमान्य मत का या वास्तविक व्यवहार का प्रतिनिधित्व नहीं करता। हवसे ने उचित ही कहा है कि जहाँ तक उनके शब्दों से सम्बन्ध है, व्यक्तिवाद और समानवाद दोनों ही मान्य नहीं हैं। राज्य न तो केवल पुलिस का सिपाही ही है और न लोक-रंजन-विधायक ही है; वह न तो शान्ति स्थापित करने के कार्य के लिए पुलिस-व्यवस्थामात्र ही है और न वह 'सामान्य शोष्य का निर्माण करने का कोई यन्त्र ही है।' हवसे ने कहा है कि राज्य के क्या कर्तव्य हैं, इस प्रश्न का उत्तर हमें इस प्रश्न के उत्तर से मिल जाता है कि 'हमें सामूहिक रूप में केवल उस स्वतन्त्र व्यक्तित्व के मार्ग में बाधा डालने के लिए ही नहीं, जो समाज के प्रतिष्ठित्व के प्रतिबल है, बरन् सामाजिक संगठन के विकास के लिए आवश्यक स्वतन्त्र व्यक्तित्व को प्रोत्साहन देने के लिए भी क्या करना चाहिए?'<sup>४</sup> यह स्पष्ट है

१. देखिए, Young, The New American Government, Chs. 10-15 तथा 26-29, रूजवेल्ट के राष्ट्रपतित्व (१९१३) के समय से संयुक्त राज्य राज्य-समाजवाद की दिशा में बहुत आगे बढ़ गया है।

२. इस नियन्त्रण के कुछ पहलुओं के लिए देखिये, Lloyd, The Machinery of State Controls और Salter, Allied Shipping Control.

इटली में मुसोलिनी के शासन में राज्य-समाजवाद का बहुत कुछ त्याग कर दिया गया है। वहाँ राज्य ने बड़े-बड़े उद्योग, जैसे रेल, तार, टेलीफोन, बीमा आदि पर अपना स्वाम्य स्थापित कर लिया था, परन्तु उनमें सफलता नहीं मिली और राज्य को उनके कारण प्रति वर्ष बड़ा धाटा रहता था।

३. तुलना कीजिये, Hyndman, The Future of Democracy, p. 203.

४. Administrative Nihilism in 'Critiques and Addresses', p. 23.



कि हम राज्य के उचित एवं अनुचित कार्यों के बीच कोई विभाजन-रेखा उगी तरह नहीं खींच सकते, जैसे नकशे पर खींच सकते हैं क्योंकि वह रेखा समाज की बदलती हुई परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार बदल जाती है।<sup>१</sup> इस मध्यम्य में कोई निश्चित नियम नहीं बनाया जा सकता और न इस समस्या का पहले से कोई समाधान ढूँढ़ना ही सम्भव है। आज के अति गहन और बेचोड़ा समाज में किसी विनिष्ट स्थिति में शासन के कार्यों के विस्तार की कोई सीमा निर्धारित करना कठिन है। राज्य के किन कार्यों में हस्तक्षेप करना उचित है और किनमें नहीं, इसका निर्णय प्रत्येक राज्य के लिए अलग अलग ही हो सकता है।<sup>२</sup> स्वतन्त्राभिमानों लोगों ने प्रायः स्वतन्त्रता की प्रकृति के सैदान्तिक विवेचन के आधार पर यह बतलाने का कि राज्य की कौन से कार्य करने चाहिए और कौन से नहीं, अर्थात् राज्य के कार्य-क्षेत्र को तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सीमा को निर्धारित करने का प्रयत्न किया है। परन्तु ये सब प्रयास बैसे ही व्यर्थ हैं, जैसे प्रकाश की प्रकृति के ज्ञान के लिए हम अन्धकार की प्रकृति पर विचार करें। यदि इस मध्यम्य में कोई सामान्य नियम बनाया जा सकता है तो वह इस अंश के उत्तर के आधार पर बनाया जाना चाहिए कि क्या किसी मामले में हस्तक्षेप करने में राज्य का अभिप्राय सामान्य जनता का हित है; क्या प्रस्तावित कार्य प्रभावकारी होगा और क्या ऐसा कार्य लाभ की अपेक्षा हानि अधिक पहुँचावे बिना किया जा सकता है? यदि हस्तक्षेप का कोई प्रस्तावित कार्य इन दोनों को पूरा करता है तो उस पर हम आखिरपर कोई उचित माहौल नहीं किया जा सकता कि उसमें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के किसी अग्रगण्य सिद्धान्त का या प्राकृतिक अधिकारों के किसी सिद्धान्त का उल्लंघन होता है।

जैसा प्रोफेसर हॉब्सबाउम ने लिखा है, राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में हमें इस प्रश्न पर विचार करके ही निश्चय करना है कि राज्य के हस्तक्षेप द्वारा सामाजिक सहयोग के उद्देश्यों की कहीं तक पूर्ति होगी? और दूसरी ओर, प्रयोग में आने वाले उपायों तथा वांछनीय उद्देश्यों में कहीं तक संघर्ष होगा?<sup>३</sup> किस प्रकार का दबाव अनिवार्यतः आवश्यक है, किस सीमा तक मकलता के साथ दबाव का प्रयोग किया जा सकता है और समाज के सामान्य जीवन पर उसके प्रयोग के क्या स्वयंप्रवर्त परिणाम होंगे आदि बातें समाज की रचना और राज्य तथा नागरिकों के सम्बन्धों पर निर्भर होंगी। किसी दशा में समाज की शान्ति तथा आन्तरिक सन्तरी में रक्षा करने तथा सामान्य न्याय की वृद्धि के लिए राज्य के हस्तक्षेप अथवा दबाव की मात्रा प्रत्येक समाज की परिस्थितियों एवं दशाओं में अनुसार भिन्न होगी। मिल ने सत्य ही कहा है कि शासन के कार्य स्थायी नहीं हैं; समाज की विभिन्न दशाओं में वे विभिन्न होते हैं। सामान्यतः राज्य का यह सत्य होंना चाहिए कि वह सामान्य जीवन के लिए सर्वश्रेष्ठ स्थितियों, या ऐसी स्थितियों को, जो सार्वजनिक माधनों तथा शासन-यन्त्र द्वारा उपलब्ध हो सकती हैं, मुनिश्चित करने का प्रयत्न करे,

१. तुलना कीजिये, Leon Say, *Municipal and State Socialism*, p. 15
२. Cunningham, (*Politics and Economics*, p. 136) ने कहा है कि इन दोनों प्रकार के कार्यों में भेद नहीं किया जा सकता। हमारे समस्त सम्बन्धों में राज्य का प्रभाव व्याप्त है।
३. *Social Evolution and Political Theory*, pp. 188, 189-201.

जहाँ तक ये स्थितियाँ दबाव के प्रयोग से प्राप्त हो सकती हैं।<sup>१</sup>

जैसा मिल ने कहा है, ऐसे बहुत से मामले हैं जिनमें सरकार सामान्य स्वीकृति से ऐसी सत्ताओं का प्रयोग करती है और ऐसे कार्य करती है जिनका इसके सिवा और कोई कारण नहीं कि उनसे सार्वजनिक सुविधा प्राप्त होती है। मिल इसमें इतना और बढ़ा सकता था कि इसके लिए अन्य कोई कारण अपेक्षित नहीं होना चाहिए। उसने बतलाया कि शासन के स्वीकृत कार्य उनसे कहीं अधिक हैं जिन्हें हम किसी संवृद्धि परिभाषा की सीमा के अन्दर रख सकें और उन सबके समर्थन के लिए उनके सामान्य जीवन के अतिरिक्त और कोई दूसरा आधार ढूँढना कठिन है।<sup>२</sup>

व्यक्तिवादी सिद्धान्त की अनेक बातों से हमारा मतभेद होते हुए भी, मिल के इस कथन से सभी सहमत होंगे कि 'सामाजिक एकता की स्थापना के सम्बन्ध में हम चाहे जिस सिद्धान्त को ग्रहण करें और हम चाहे जैसी राजनीतिक संस्था के अधीन रहें किन्तु प्रत्येक मानव के चारों ओर एक ऐसा वृत्त है, जिसके भीतर किसी भी सरकार को चाहे वह एकतन्त्र हो, कुलीनतन्त्र हो या प्रजातन्त्र, पदार्पण नहीं करने देना चाहिए। प्रत्येक व्यक्ति के जीवन का, जिसमें प्रौढ़ता प्राप्त कर ली है, एक ऐसा अंग है जिसमें उसके व्यक्तित्व पर किसी अन्य व्यक्ति या समाज का नियन्त्रण बिल्कुल नहीं होना चाहिए।<sup>३</sup> आखिर में, जहाँ तक राज्य के विपुल दमनकारी शक्ति से सम्बन्ध है, वहाँ तक मिल का यह सिद्धान्त निस्सन्देह सत्य है कि इस वृत्त में वह समस्त भाग धा जाना चाहिए जिसका व्यक्ति के निजी जीवन में सम्बन्ध है और जिसका दूसरों के हितों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता अथवा जिसका दूसरों पर एक नैतिक उदाहरण के रूप में ही प्रभाव पड़ता है; परन्तु इसमें उस वृहत्तर स्वतन्त्रता का विचार नहीं किया गया है जो सामाजिक निपुणता की दृष्टि से बुद्धिमत्तापूर्वक संचालित राज्य की सहायता तथा षण-प्रदर्शन से प्राप्त होती है।

राज्यों के कार्यों के सम्बन्ध में सर्वसम्मति विचार

एक बात में सब लोग सहमत हैं और वह यह है कि राज्य का कार्य व्यक्तियों में शान्ति, व्यवस्था एवं सुरक्षा स्थापन करने के पुलिस-कार्य हैं। कहीं महान् है; उसे मनुष्यों की एक-दूसरे से रक्षा करने के कार्य से भिन्न बढ़कर अपने नागरिकों के लिए कुछ और भी करना चाहिए। हमने ने कहा है कि 'इस बुराप्रवृत्ति कथन से कम समर्थनीय और कोई बात नहीं हो सकती कि आन्तरिक एवं बाह्य आक्रमण की रक्षा

१. तुलना कीजिए, Stephen, Liberty, Equality and Fraternity, pp. 137 ; Ritchie, Studies in Political and Social Ethics, p. 63. स्टीफेन ने कहा है कि राज्य का दबाव उस समय बुरा है जब उसका प्रयोजन बुरा हो, किन्तु यदि प्रयोजन अच्छा भी हो परन्तु दबाव से वह सिद्ध नहीं होता हो, या सिद्ध भी होता हो परन्तु खर्च अत्यधिक हो, तो भी वह बुरा है। दबाव उसी समय आक्षेपयोग्य नहीं होता जब प्रयोजन अच्छा हो ; दबाव प्रभावकारी हो और उससे उत्पन्न हित उसकी सुविधाओं से अधिक हो (वही, पृष्ठ ५०)।

२. Political Economy, Vol II, pp. 391-392.

३. वही, पृष्ठ १६८।

से परे राज्य का हस्तक्षेप प्रत्येक स्थिति में हानिप्रद है।<sup>१</sup> राज्य उस समय तक अपने पूरे कर्तव्य का पालन नहीं करता जब तक वह व्यक्ति को दूसरे की हिंसा एवं छल-कपट में ही बचाता है और उसे उन विनाशकारी अवस्थाओं से बचेला ही प्रकृति के लिए छोड़ देता है, जिसका निवारण राज्य ही कर सकता है। मानव-समाज के प्रारम्भ में, जैसा एक विद्वान् सेल्वे ने कहा है, राज्य का प्रमुख कार्य है—बाहरी आक्रमण से देश की रक्षा और आन्तरिक व्यवस्था की मरदा, परन्तु जैसे-जैसे समाज प्रगति करता है और जनसंख्या तथा जटिलता में बढ़ता जाता है, जैसे वह वन्य स्थिति से बवंर और बवंर अवस्था से सभ्य अवस्था में पहुँचता है, वैसे ही वैसे राज्य का केवल पुलिसमैन के कर्तव्य में अधिक विस्तृत कर्तव्य होता जाता है, यद्यपि राष्ट्रीय जीवन की पूर्णता। राष्ट्र की सम्पत्ति और उसके कल्याण की प्रगति तथा उसका बौद्धिक एवं नैतिक विकास उसका कर्तव्य ही जाता है।<sup>२</sup>

### राज्य का कर्तव्य

राज्य के लिए यह उचित हस्तक्षेप होना कि वह जिस सीमा तक न्याय प्रवण में प्रवेश करता है, उसी सीमा तक सामाजिक सुधार में भी करे, यद्यपि राज्य को यथामुम्भव प्रभावपूर्ण ढंग से प्रत्येक व्यक्ति के लिए मयाधोम्य जीवन के लिए अत्यन्त आवश्यक उन स्थितियों और सुयोगों को सुनिश्चित करना चाहिए, जिनका प्रत्येक व्यक्ति को अधिकार है क्योंकि उनके समाज में व्यक्ति पगु, विद्वत् और सामान्य जीवनयापन के अयोग्य हो जायगा। एक प्रसिद्ध सेल्वे ने कहा है कि जिस कारण राज्य के लिए पहले व्यक्ति तथा उसकी सम्पत्ति की हिंसा से रक्षा करना उचित था, उसी से बाद में दासता का विनाश करना भी उचित था, चाहे उसी कारण राज्य के शासन को मिटाने के प्रयत्न उचित हैं और अन्तिम में वही कारण जीवन की दूसरी पतनकारी अवस्थाओं को दूर करने के लिए राज्य के कामों का उचित ठहरावना।<sup>३</sup>

हमारा विश्वास है कि राज्य का यह भी समान रूप से उचित कर्तव्य है कि वह विज्ञान, साहित्य एवं कला जैसे जीवन के उच्चतर भागों को भी, जिससे राष्ट्र की सम्पत्ति का विकास होता है, प्रोत्साहन दे, यदि उनका अन्वयन राज्य की सहायता अथवा प्रोत्साहन के बिना न हो सके। जैसा सेल्वे ने कहा है, जो राष्ट्र इस प्रकार की भागी को प्रोत्साहन नहीं देता और उनकी परवाह नहीं करता, उसकी सम्पत्ति अपूर्ण और निम्न ही रहेगी।<sup>४</sup> कला का समर्पण तथा प्रोत्साहन राष्ट्र के गौरव तथा जनता की शिक्षा में वृद्धि करता है और वास्तव में अधिकतर राज्य विद्यालया, अदालत, कला-विद्यालय आदि के लिए बजटों में आर्थिक सहायता स्वीकार करने हैं। एडमण्ड बर्क ने यह उचित ही कहा है कि 'राज्य अस्थायी एवं क्षणिक पारिवर्तिक जीवन की

१. Administrative Nihilism, in his 'Critiques and Addresses', p. 10. सेल्वे ने कहा है कि राज्य का काम केवल पुलिस का काम, परराष्ट्रियों की पराजना और इकार पर निर्दयतापूर्वक हमला करवाना ही नहीं है, उसका काम यथाशक्ति व्यक्तियों के लिए उनकी बौद्धिक तथा नैतिक प्रवृत्तियों में जो कुछ सर्वोत्तम है, उसे प्राप्त करने के समान मूल्य सुनिश्चित करना है।
२. Leroy-Beaulieu, The Modern State, Ch. 5.
३. तुलना कीजिये, Rac, Contemporary Socialism, pp. 396-397.
४. Democracy and Liberty, Vol I, p. 275. तुलना भी कीजिये, Pollock, History of the Science of Politics, p. 125

सहायक वस्तुओं में ही सामेदारो नहीं है ; प्रत्युत वह समस्त विज्ञानो, समस्त कलाओं और प्रत्येक सद्गुण और पूर्णता में सामेदारो है ।' न्याय-प्रबन्ध तथा व्यक्तियों के जीवन एवं उनकी सम्पत्ति की रक्षा के प्रतिरिक्त राज्य का यह स्पष्ट कर्त्तव्य है कि वह ऐसी सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था पैदा करे जिनमें व्यक्ति अपनी क्षमताओं का विकास कर सकें और अपनी प्राकृतिक सामर्थ्य का अधिक से अधिक उपयोग कर सकें और इस प्रकार अपने जीवन के लक्ष्यों को पूर्णतया प्राप्त कर सकें ।

राज्य का यह कर्त्तव्य है कि वह ममझौतो को घमन में लावे ; परन्तु उसका यह भी कर्त्तव्य हो सकता है कि वह उन शर्तों को भी निर्धारित करे जिनमें वे ममझौते उचित हो सकते हैं और राज्य की रक्षा के अधिकारो हो सकते हैं, विशेषकर उस दशा में जबकि ममझौता करने वालों में से एक पक्ष वास्तव में स्वतन्त्र नहीं हो । राज्य को ऐसे उद्योगों का नियमन अथवा निरोक्षण करना चाहिए जो प्राकृतिक हित से एकाधिकार युक्त (Natural Monopolies) हैं, परन्तु यह भी राज्य का कर्त्तव्य हो सकता है कि व्यक्तिगत उद्योगों को उनके स्वामियों में लेकर मर्यादित सेवाओं तथा मानकारो मूल्यों में समाज की रक्षा करने के लिए स्वयं उनका मन्थन करे । राज्य को समाज के लिए औद्योगिक प्रतियोगिता के प्रकट लाभों को बनाये रखना चाहिए ; परन्तु यदि व्यक्तिवादी नीति के कारण स्वतन्त्र प्रतियोगिता असम्भव हो जाय तो राज्य को हस्तक्षेप करना चाहिए और व्यक्तिगत एकाधिकार को बुराइयों से उसे समाज की रक्षा करनी चाहिए । अनुभव ने यह प्रमाणित कर दिया है कि व्यक्तिवादी नीति से औद्योगिक स्वतन्त्रता की रक्षा नहीं होगी और न आज के प्रत्यक्ष जटिल समाज में आर्थिक सुयोगों की समानता ही स्थापित हो सकेगी ।

आधुनिक व्यवस्था में स्वतन्त्र प्रतियोगिता सदैव हितप्रद सामाजिक अथवा आर्थिक सिद्धान्त नहीं है । जब इससे व्यापार उसमें भाग लेने वाले निरुच्छतम व्यक्तियों के स्तर तक नीचे गिर जाता है, जब यह सुयोगों की समानता के स्थान पर असमानता स्थापित करती है, जब इससे एकाधिकार की ओर प्रवृत्ति बढ़ती है और स्वस्थ प्रतियोगिता का विनाश होता है और जब इससे आर्थिक सेवा भी असन्तुष्टजनक हो जाती है, तब यह हितप्रद न रह कर एक दुष्ण बन जाती है । राज्य की यह असहिष्णु सत्ता है और उसका यह कर्त्तव्य भी है कि वह प्रतियोगिता की प्रवृत्ति निर्धारित करे जिससे यह सम्भव हो सके कि अच्छे व्यक्ति दोस्तो स्थापित करें, निरुच्छत व्यक्ति नहीं और समाज अपने उत्पादन की प्रक्रियाओं को संगठन के सर्वोत्तम रूप में अनुकूल कर सके ।

### स्वतन्त्रता का सिद्धान्त

तथापि सामान्यतया लोक-रुचि हस्तक्षेप के विरुद्ध ही है, चाहे वह नियेय के रूप में हो या नियम अथवा शासन के कार्य के रूप में । इस बात में मतभेद है कि स्वतन्त्रता एक नियम होना चाहिए और हस्तक्षेप एक व्यवसाय और जो राज्य के हस्तक्षेप का समर्थन करते हैं, उन्हें चाहिए कि वे प्रस्तावित नवीन योजना को आवश्यकता प्रमाणित करें । हवसे की उक्ति है कि हस्तक्षेप के प्रतिशय प्रभाव से उतना खराब नहीं है जितना प्रतिशय हस्तक्षेप से है । अनुसरण करने के लिए सम्भवतः यही सिद्धान्त निरापद है । समस्त लेखको ने यह बात स्वीकार की है कि सामान्यतया राज्य को समाज के लिए उन कार्यों को नहीं करना चाहिए जिन्हें व्यक्ति लोक-रहित से या अधिक प्रच्छेद बंग से कर सकते हैं अथवा जो व्यक्तियों द्वारा किये जाने पर सबके लिए अधिक सुकृतदायक हो सकते हैं । आर्थिक मामलों में व्यक्तियों को उस

समय तक प्रतिवन्ध से मुक्त रहने देने के, जब तक इसके दूसरो के अधिकारो एवं हितो पर आघात न हो, साम स्पष्ट है। काण्ट ने कहा है कि बुद्धि-भरक राज्य के विधान में राज्य के प्रत्येक सदस्य की मनुष्य की हैसियत से स्वतन्त्रता प्रथम सिद्धान्त है। राज्य के हस्तक्षेप के अनेक कार्यों से किसी न किसी वर्ग की स्वतन्त्रता पर प्रतिवन्ध आवश्यक रूप से लगता है और वे कार्य उसी समय उचित हो सकते हैं जब उनसे बहु-संख्यक वर्ग के अधिकारो की सुरक्षा होती हो। यदि उनसे केवल एक वर्ग की हानि हो और लाभ किसी को न पहुँचे तो वे निश्चय ही अनुचित हैं।

### व्यक्तिवाद की असम्भवता

विश्व के आर्थिक एवं सामाजिक विकास की वर्तमान अवस्था में व्यक्तिवादी नीति एहम समय तथा बेन्धम के समय से भी अधिक असम्भव है। आज से ७४ वर्ष पहले के व्यक्तिवाद के विरुद्ध बड़े-बड़े आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक परिवर्तनों के कारण एक प्रबल प्रतिप्रिया पैदा हो गयी है।

उन्नीसवीं सदी व मध्य से सम्म राज्यों में यह प्रवृत्ति दिखाई दे रही है कि वे उन क्षेत्रों में भी घुसते जा रहे हैं जिनमें अभी तक व्यक्तिगत स्वतन्त्रता थी। गत शताब्दियों के राज्य के हस्तक्षेप और वर्तमान कास के हस्तक्षेप में बड़ा अन्तर है। गत शताब्दियों का हस्तक्षेप प्रशासनीय था परन्तु आजकल यह व्यवस्थापन सम्बन्धी है। प्रो० सीले ने कहा है कि उन्नीसवीं सदी का राज्य व्यवस्थापक राज्य (Legislative State) कहा जा सकता है।<sup>१</sup> जैसा ऊपर बतला चुके हैं, वर्तमान कास के राज्य के हस्तक्षेप तथा अठारहवीं शताब्दी के हस्तक्षेप में एक अन्तर यह भी है कि यह हस्तक्षेप प्रजातान्त्रिक रीति से समुचित एवं नियन्त्रित शासनों द्वारा होता है।

गत शताब्दी में शासन की कार्यपालिका (Executive Government) कार्य-क्षेत्र, जिसके साथ हमारा परम्परागत विरोध अभी तक बला पा रहा है, बहुत कुछ संकुचित हो गया है, परन्तु आधुनिक राज्यों में प्रति वर्ष कानूनों की संख्या में वृद्धि हो रही है। हर्बर्ट स्पेन्सर के दावे के अनुसार भविष्य में जीवन भार हो जायगा और व्यक्ति दास बन जायगा या नहीं, इसका विचार करने की हमें आवश्यकता नहीं है। हम जेम्स में इस बात में सहमत हैं कि उन कानूनों के बावजूद भी जो एक बड़ी संख्या में विद्यमान हैं और जिनके अधीन आधुनिक व्यक्तियों को रहना पड़ता है, वह (व्यक्ति) उस वर्ग मनुष्य की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र और अर्थ है, जिसके ऊपर प्रकृति के नियन्त्रण के अतिरिक्त अन्य कोई नियन्त्रण नहीं होते, परन्तु फिर भी जो आवश्यकता के भौतिक दबाव से सदा पीड़ित रहता है।<sup>२</sup> स्वतन्त्रता अन्य वस्तुओं की भाँति ही उसके प्रयोग के अनुसार अर्थ या निकृष्ट होती है। जैसा जेम्स फिट्जजेम्स स्टोक्स ने कहा है, स्वतन्त्रता अच्छी वस्तु है या बुरी, यह पूछना वैसा ही असंगत है, जैसा यह पूछना है कि अग्नि अच्छी वस्तु है या बुरी। वह समय, स्थान तथा स्थिति के अनुसार अच्छी और बुरी दोनों ही है, किन्तु स्थितियों में वह अर्थ है और किन स्थितियों में निकृष्ट, इसके पूरे उत्तर के साथ समस्त मानव-जाति के इतिहास तथा उस इतिहास में समस्याओं का जो पूर्ण समाधान मिलेगा, दोनों का सम्बन्ध है।<sup>३</sup> जैसा बेंजामिन कॉन्टेण्ट ने कहा है, 'यह समस्त मानव-समुदायों का साध्य नहीं है, यह तो

१. Introduction to Political Science, p. 146.

२. The State in Relation to Labour, p. 14.

३. Liberty, Equality and Fraternity, p. 48.

केवल व्यक्ति के जीवन की पूर्णता की सिद्धि का साधन मात्र है। उसे साध्य मानना समस्त समस्या को ही गलत समझना है। अतः वह केवल उसी सीमा तक हितप्रद है, जिस सीमा तक वह मनुष्य को उस दूसरी स्वतन्त्रता की प्राप्ति में सहायक होती है, जो स्वयं साध्य है और समस्त सामाजिक संगठनों का ध्येय है। अतीत में मानव-जाति को स्वतन्त्रता की अधिकता की अपेक्षा शासन की अधिकता से अधिक हानि हुई है, यह कहना संदिग्ध है।<sup>१</sup>

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Barker,	"Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), Chs. 4-5.
Bluntschli,	"Theory of State" (English translation, 1896), Bk. V, Ch. 4.
Brown,	"The Underlying Principles of Modern Legislation" (1915), pp. 1-33 ; 41-68.
Bryce,	"Modern Democracies" (1921), Vol. II, Ch. 79.
Burns,	"Government and Industry" (1921), Chs. 4-9.
Cunningham,	"Economics and Politics" (1885), Bk. I, Ch. 4.
Donisthorpe,	"Individualism, a System of Politics" (1889), Chs. 3, 9, 10.
Douglas,	"Proletarian Political Theory" in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), Ch. 5.
Garner,	"Government and Liberty," <i>Yale Review</i> , 1908, pp. 348-368.
Galchrist,	"Principles of Political Science" (1921), Chs. 19-20.
Graham,	"Socialism, New and Old" (1890), Chs. 5-9.
Hadley,	"Economics" (1906), Ch. 1.
Hillquit,	"Socialism in Theory and Practice" (1913), Chs. 2, 5.
Hobhouse,	"Liberalism" (1911), Chs. 4, 7 ; and "Social Evolution and Political Theory" (1911), Ch. 9.
Howe,	"Socialized Germany" (1915), Chs. 6-14.
Huxley,	"Administrative Nihilism" in his "Critiques and Addresses," Ch. 1.
Hyndman,	"The Future of Democracy" (1915), concluding chapter.
Kirkup,	"History of Socialism" (1909), Introduction and Chs. 9-11.
Laboulaye,	"The Modern State" (1868), Ch. 1.
Laveleye,	"Le Gouvernement dans la démocratie" (1896), Vol. I, Chs. 7, 8, 10-12.
Leroy-Beaulieu,	"Etat moderne et ses limites" (1891), Chs. 1, 2, 5.

१. स्वतन्त्रता के विषय पर, James McKinnon, *A History of Modern Liberty*, 3 Vols. (1906) में बड़ा साहित्य एकत्र है।

- Lilly, "First Principles of Politics" (1899), Chs. 3-4.  
 Mackay, "A Plea for Liberty" (1891), Chs. 1-2, 4.  
 Mallock, "A Critical Examination of Socialism" (1907), Chs. 7-9.  
 McKechnie, "The State and the Individual" (1896), Chs. 3-4, 8, 12, 13.  
 Merriam, "American Political Ideas" (1920), Chs. 11-12.  
 Mill, "Political Economy" (1880), Vol. II, Bk. V; also his "Essay on Liberty" (1859).  
 Montague, "Limits of Individual Liberty" (1885), Ch. 6.  
 Muir, "Liberalism and Industry" (1921), Ch. 7.  
 Pollock, "History of the Science of Politics" (1897), Ch. 4.  
 Rae, "Contemporary Socialism" (1814), Ch. 11.  
 Ritchie, "Principles of State Interference" (1902), Chs. 2-3.  
 Roberts, "Monarchical Socialism in Germany" (1913), Chs. 1-5.  
 Russel, "Proposed Roads to Freedom" (1919), Chs. 2, 5.  
 Siegfried, "Democracy in New Zealand" (1914), Pt. III.  
 Spargo, "Social Democracy Explained" (1918), Chs. 3, 10.  
 Spencer, "Social Statics and Man versus the State" (1866).  
 Stephen, "Liberty, Equality, and Fraternity" (1873), Ch. 1.  
 Wilson, "Province of the State" (1911), various Chapters.
-

## (१) विधान की प्रकृति, आवश्यकता एवं उत्पत्ति

### ‘विधान’ शब्द का प्रयोग

जब विधान शब्द का प्रयोग राज्य के सम्बन्ध में किया जाता है तब उससे भौतिक एवं कानूनी दोनों कल्पनाओं का बोध हो सकता है। पहली कल्पना में विधान का अभिप्राय विधायक तत्वों के उस योग में होता है, जिससे राज्य के भौतिक शरीर की रचना होती है, जैसे प्रवेश लोक-संस्थाएँ, शासन-पंच इत्यादि। इस अर्थ में इस शब्द का प्रयोग कुछ-कुछ वैसा ही होता है, जैसा प्राकृतिक विज्ञानी में, जब हम पशु शरीर की रचना की बात करते हैं। दूसरे अर्थ में, उसका अभिप्राय एक कानूनी लेख-पत्र (Instrument) से होता है। यह एक प्रकार का ‘साक्ष्य-पत्र’ (Instrument of Evidence) होता है—एक आधारभूत कानून या चार्टर, एक लेखपत्र या लेखपत्रों का संग्रह जिसमें राज्य के मूल रचना सम्बन्धी सार्वजनिक कानून के अधिक सारभूत भागों का समावेश होता है। जेम्सन ने कहा है कि विधान राज्य द्वारा अपने नागरिकों को संबोधित कुछ सूत्रों की पारिभाषिक भाषा में अभिव्यक्ति है।<sup>१</sup>

विविध लेखकों ने राज्य-विज्ञान के अन्य शब्दों की भाँति विधान की भी व्याख्या उसके सम्बन्ध में अनेक-अनेक कल्पना के अनुसार विविध रंग से की है। अतीत के तथा वर्तमान समय के विधानों की विविधता की देखते हुए कोई ऐसी परिभाषा की रचना करना सरल नहीं, जिसमें समस्त प्रकार के विधानों में लक्षणों का पूरा-पूरा समावेश हो सके। किन्तु विधान-वेत्ताओं में विधान के आवश्यक तत्वों के सम्बन्ध में काफी मतेसय है, यद्यपि वास्तविक व्यवहार तथा विधान-वेत्ताओं की कल्पनाओं में सदा सामंजस्य नहीं दिखाई देता।

### विधान की परिभाषाएँ

अधिकारी विद्वानों ने विधान की जो परिभाषाएँ की हैं, उनमें से कुछ महत्वपूर्ण परिभाषाएँ यहाँ प्रस्तुत की जाती हैं जिनमें उन्होंने विधान के लक्षण तथा कार्यों का सामान्य भाषा में वर्णन करने का प्रयत्न किया है। सर जेम्स मैक्डन्टॉक के अनुसार ‘राज्य के विधान से प्रयोजन उन लिखित तथा अलिखित मौलिक कानूनों के समूह से है, जिसके अनुसार राज्य के प्रधान शासक-वर्ग के अधिकारी तथा नागरिक के प्रति आवश्यक विशेषाधिकारों का नियमन होता है।<sup>२</sup> जॉर्ज कार्नवाल नेबिस ने

१. The Constitutional Convention, p. 66.

२. Law of Nature and of Nations, p. 65.



कहा है कि 'विधान शब्द से समाज में प्रमुख सत्ता की व्यवस्था तथा उसका वितरण या शासन के रूप का बोध होता है।'<sup>१</sup> अमेरिका के प्रसिद्ध विधान-वेत्ता न्यायाधीश ब्रूली ने विधान की परिभाषा करते हुए कहा है कि 'विधान राज्य का आधारभूत कानून है, जिसमें ऐसे सिद्धान्तों का समावेश होता है जिन पर शासन आधारित है ; जिनके द्वारा प्रमुख-सत्ता का वितरण होता है और कौन व्यक्ति किस प्रकार इन सत्ताओं का प्रयोग करे, इसका भी निर्देश होता है।' उसने यह भी कहा कि 'शायद उतनी ही उपयुक्त और पूर्ण परिभाषा यह होगी कि विधान ऐसे नियमों का संग्रह है, जिनके अनुसार प्रमुख-सत्ता का निम्न प्रयोग किया जाता है।'<sup>२</sup> म्विस लेखक चार्ल्स बोरगोस ने कहा है कि 'विधान राज्य का वह आधारभूत कानून है, जिसके अनुसार राज्य के शासन का संगठन किया जाता है और जिसके अनुसार व्यक्तियों अथवा नैतिक व्यक्तियों तथा समाज के पारस्परिक सम्बन्धों का निर्धारण होता है। यह लिखित लेखपत्र हो सकता है, जिसका निर्माण सर्वोच्च सत्ता द्वारा सुनिश्चित कानून के रूप में किसी समय किया गया हो अथवा समय-समय पर व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गये कानूनों, अध्यादेशों (Ordinances), न्यायालयों के निर्णयों, पूर्व उदाहरणों तथा विविध प्रकार के स्रोतों से प्राप्त एवं असमान महत्वों के रीति-रिवाजों का गूनाधिक निश्चित परिणाम हो सकता है।'<sup>३</sup>

राज्य-विज्ञान के सुप्रसिद्ध जर्मन लेखक जॉर्ज जेलिनेक ने विधान की परिभाषा इस प्रकार की है—'विधान उन कानूनी नियमों का संग्रह है, जिनके द्वारा राज्य के सर्वोच्च झण्डों का निर्धारण होता है तथा उनकी रचना की विधि, उनके पारस्परिक सम्बन्धों, उनके कार्य-क्षेत्रों तथा राज्य के सम्बन्ध में उनमें से प्रत्येक के मौलिक स्थान का निश्चय होता है।'<sup>४</sup>

संयुक्त राज्य अमेरिका की सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश मिलर ने कहा है कि 'अमेरिकन भाव में विधान एक लिखित लेख-पत्र है, जिनके अनुसार शासन की मौलिक सत्ताओं की स्थापना होती है, उनकी मर्यादों तथा अधिकार-सीमाओं का निर्धारण होता है और उन सत्ताओं का समाज के हित के लिए अधिक निरापद एवं उपयोगी प्रयोग के लिए राज्य के विविध भागों में विभाजन होता है।'

वास्तविक (Real) तथा औपचारिक (Formal) विधानों में कभी-कभी भेद किया जाता है। वास्तविक विधान वास्तविक ऐतिहासिक विधान होता है जिसका विविध राजनीतिक एवं सामाजिक शक्तियों की क्रियाओं के फलस्वरूप विकास हुआ है। यह वह सजीव व्यावहारिक विधान है, जिसे जनता मानती है। औपचारिक विधान केवल सैद्धांतिक विधान, वकीलों का विधान, राष्ट्रपति विल्सन के शब्दों में "साहित्यिक" (Literary) विधान है, वह वास्तविक कानूनी लेखपत्र है जिसमें से समस्त रीति-रिवाज तथा इतिहास की प्रक्रिया में जुड़ी हुई समस्त बातें निकाल दी गयी हैं। वास्तविक विधान वैधिक विधान का ही परिवर्तित विस्तृत रूप होता है जो

१. Use and Abuse of Political Terms, p. 20.

२. Constitutional Limitations, p- 4.

३. The Origin of Written Constitutions, Political Science Quarterly, Vol. II, p. 615

४. Recht des Modernen Staates, Vol. II, 170.

रीति-रिवाज तथा गैर-कानूनी आचारों द्वारा नवीन परिस्थितियों के अनुकूल बना लिया जाता है।<sup>१</sup>

कभी-कभी विधान सार्वजनिक सदाचार तथा न्याय के सर्वोच्च सिद्धान्तों से युक्त एक आदर्श के रूप में भी माना जाता है, जैसे उस समय जब हम विधान की भावना की चर्चा करते हैं जिसका माध्यम उक्त कलित नियम या सिद्धान्त से होता है जिसके साथ हमारे विचार में वैधानिक विधान की अनुकूलता होनी चाहिए।<sup>२</sup>

### विधान की आवश्यकता

क्या ऐसी कल्पना सम्भव है कि एक राज्य घुसंख्येण संगठित हो और अपने कार्य यथोचित रीति से करता हो, परन्तु उसका कोई विधान न हो ? इस प्रश्न का उत्तर विधान के सम्बन्ध में हमारी जो कल्पना है, उस पर निर्भर है। जैतिनेक का मत था कि राज्य के लिए विधान परम आवश्यक है और प्रत्येक राज्य का भवना विधान होना चाहिए और होता भी है, यहाँ तक कि स्वैच्छाचारों राज्यों में भी विधान अनिवार्य है। विधान के बिना राज्य राज्य नहीं बनने एक भराजक समाज होगा।

इसका अर्थ यह नहीं है कि कोई भी राज्य बिना औपचारिक लिखित विधान के एक समूची अवधि तक ठहर नहीं सकता यद्यपि अपने कार्यों का सम्पादन नहीं कर सकता। उदाहरणार्थ, आधुनिक अर्थ में एक विधान अर्थात् राज्य के सुनिश्चित मौलिक कानून से युक्त औपचारिक लिखित विधान के निर्माण के पहले फ्रांस का राज्य १००० वर्ष तक विद्यमान था। कुछ लेखकों का तो यह मत है कि आधुनिक फ्रांस में आधुनिक अर्थ में अब भी कोई विधान नहीं है। इसी प्रकार यह कहा जा सकता है कि इंग्लैण्ड भी एक समूची अवधि तक बिना विधान के कायम रहा। लेकिन का मत था कि इंग्लैण्ड में पुनः स्थापना (Restoration) के समय (सन् १६६०) तक आंग्ल विधान बन नहीं सका था। परन्तु यदि हम विस्तृत भाव में विधान का अर्थ ऐसे आधार-भूत नियमों, सिद्धान्तों एवं परम्पराओं का प्रतिष्ठित संग्रह मानें, चाहे वे एक औपचारिक लेखपत्र के रूप में न पा पाये हो, जिनके अनुसार राज्य का सगठन हुआ है और उसकी सत्ताओं का प्रयोग होता है तो हमें मानना पड़ेगा कि सत्रहवीं शताब्दी में इंग्लैण्ड तथा फ्रांस दोनों देशों में प्राथमिक रूप में विधान विद्यमान थे।

### फ्रान्स से पूर्व फ्रेन्च विधान

फ्रान्स में चौदहवीं शताब्दी के आरम्भ में विधानवेत्ता और विशेषरूप से प्राकृतिक कानून के समर्थक राज्य के आधारभूत कानूनों (Fundamental Laws of the Kingdom) तथा राजा के कानून (Laws of the King) में भेद मानने लगे थे। आधारभूत कानून के अन्तर्गत कुछ सिद्धान्त, परम्पराएँ और कानून सम्मिलित थे जो शताब्दियों में धीरे-धीरे बन रहे थे और जिनके विषय में राजा भी मानते थे कि उन्हें उनका स्टेट्स-जनरल (States General) की अनुमति के बिना रद्द करने या उनमें परिवर्तन करने का अधिकार नहीं था। वे राजाओं पर कानून बनाने की

१. मुलना कोजिये, Mulford, The Nation, p. 144; Brownson, The American Republic, p. 218; Hurd, Law of Freedom and Bondage, Vol. I, p. 296.

२. Mill (Representative Government, 1897, p. 92) ने भी कहा है कि वैधानिक एनक्लाव के सिद्धान्तों का महत्व विधान के सिद्धान्तों के महत्व से किसी तरह कम नहीं है।

सर्वोच्च सत्ता के सम्बन्ध में उतने ही बन्धनकारी थे जितना एक लिखित विधान प्राधुनिक व्यवस्थापिकाओं पर बन्धनकारी होता है। इन आधारभूत सिद्धान्तों में निम्नलिखित सम्मिलित थे—राजा स्टेट्स-जनरल की अनुमति के बिना कोई नया कर नहीं लगा सकता था; वह राज्यारोहरण सम्बन्धी सेलिक (Salic) नियम में कोई परिवर्तन नहीं कर सकता; वह राज्य के प्रदेशों को हस्तान्तरित नहीं कर सकता था, और राजा की व्यवस्थापिका सत्ता प्राकृतिक नियम, ईश्वरीय नियम और राज्य के आधारभूत कानूनों द्वारा मर्यादित थी, यदि वह इन कानूनों का उल्लंघन करता था तो उसकी प्रजा उसकी आज्ञा का पालन करने के लिए बाध्य नहीं थी, कोई भी कानून उस समय तक वैध नहीं माना जाता था, जब तक पार्लियामेंट (Parliament) द्वारा, जो एक न्याय-मंडली थी और व्यवस्थापिका नहीं, उसकी रजिस्ट्री नहीं हो जाती थी; प्रत्येक नागरिक को अपने सम पदस्थों द्वारा न्याय कराने का अधिकार था, कोई भी व्यक्ति ग्यायाधीश की आज्ञा के बिना बन्दी नहीं बनाया जा सकता था और राष्ट्र को राज्य की आवश्यकताओं पर विचार करने के लिए एक राष्ट्रीय परिषद (National Assembly) के रूप में एकत्र होने का अधिकार था।

इस प्रकार फ्रांस में कानूनों का एक ऐसा संग्रह बन गया था जो ईश्वर की ओर से प्रेषित प्रकृति की ओर से प्रतिष्ठित प्रेषित रिवाजों के फलस्वरूप प्रतिष्ठित समझा जाता था और जिसे राजा भी स्वीकार करते थे। विधान-वेत्ताओं ने देश के साधारण कानूनों तथा इन कानूनों में, जिन्हें वे आधारभूत कानून, स्थायी, प्रमुख कानून आदि अनेक नामों से पुकारते थे, भेद माना। यही अपने समष्टिरूप में प्राथमिक अनिश्चित विधान थे। इन विधानवेत्ताओं तथा कानूनविदों में उन पर टीकाएं और व्याख्याएं कीं। किन्तु राजा इनको सदा स्वीकार नहीं करते थे और सत्रहवीं शताब्दी में तो जैसे-जैसे राजा अधिकारिक निरक्षर होने लगे, वैसे ही वैसे उनका प्रयोग बन्द होता गया। जब मई १७८९ में स्टेट्स-जनरल की बैठक हुई तब जिसमें सिकायतें की गयीं, उनमें विधान के अभाव की सिकायत सर्वप्रथम थी। एक प्रतिनिधि सेयेंज (Sieyes) ने, जिसने लिखित विधान के लिए आन्दोलन का नेतृत्व किया था, कहा कि विधान की रचना राष्ट्र की करनी चाहिए, यह विधान केवल ऐसी राष्ट्रीय परिषद द्वारा ही बनाया जा सकता है जिसे जनता से इन कार्य के लिए विशिष्ट आदेश मिला हो और व्यवस्थापिका सत्ता विधायक सत्ता (Constituent Power) द्वारा मर्यादित है। इस प्रकार उसने प्राधुनिक सिद्धान्त को प्रोत्साहित कीं। कुछ-कुछ इसी प्रकार इंग्लैंड के पूर्वकालीन विधान का भी विकास हुआ। फ्रांस तथा इंग्लैंड के विधानों के विकास में जो सादृश्य था, वह फ्रेंच राज्य-क्रान्ति के प्रारम्भ के साथ समाप्त हो गया जबकि फ्रांस के लोगो ने अपना लिखित विधान बना लिया, परन्तु इंग्लैंड के लोग रीति-रिवाज, व्यवस्थापन तथा ग्यायालय के निर्णयों द्वारा ही अपने विधान का विकास करते रहे।

**लिखित विधानों की उत्पत्ति**

प्रारम्भिक शताब्दी से पूर्व संसार के किसी भी देश में लिखित विधान नहीं था; परन्तु वास्तव में प्राचीन लोग विधानों से अपरिचित नहीं थे। यूनान की राजधानी एथेन्स में ईसा पूर्व ६२४ से ईसा पूर्व ४०४ तक ११ विधान प्रचलित हो चुके थे। परन्तु जो अनेक विधानों का संग्रह करने तथा उनको विवेचना करने का श्रेय दिया जाता है। उसने अपनी पुस्तक 'पॉलिटिक्स' में 'धैमानिक शासन' तथा 'सर्व-धैष्ठ विधान' पर विचार किया है और स्वयं इस प्रकार विधान की परिभाषा की

है—विधान राज्य के पदों का संगठन है और बहुशासक वर्गों की तथा समाज के लक्ष्य को निर्धारित करता है।<sup>१</sup> इसी प्रकार रोमन लोग वैधानिक तथा सामान्य कानून में तथा विधायक सत्ता और व्यवस्थापिका सत्ता में भी भेद रखते थे।

प्राचीन लोगों के मस्तिष्कों में विधान की कल्पना चाहे जितनी स्पष्ट वर्णों न रही हो, उन्होंने अपने वैधानिक सिद्धान्तों को अन्य कानूनों से थोड़ा सत्ता वाले एक आधारभूत कानून का रूप देने का कभी प्रयास नहीं किया। मध्य-युग में कभी-कभी नगरों, निगमों, गिर्जों तथा सामन्तों के अधिकारों की व्याख्याएँ लिखित चार्टर में की गयीं थी जो एक प्रकार के द्दुस्तरनामे थे। राजाओं की ओर से प्रजा को ऐसी रियायतें मिलना, जिनके द्वारा कुछ अधिकार स्वीकृत किये गये, जिनकी व्याख्या लेख-पत्रों में की गयी और जो एक बार निर्मित हो जाने पर राजा तथा उसकी प्रजा के बीच द्दुस्तर समझे जाने लगे, इस रिधि में एक छोटा सा कदम आगे बढ़ना ही था। इस प्रकार के चार्टर एक प्रकार से लिखित विधानों के पूर्व रूप माने जा सकते हैं।

**आधुनिक लिखित विधानों के मूल रूप**

सोलहवीं शताब्दी में 'आधारभूत कानून' की पुस्तकों में विशेषकर मॉनार्कमैक (Monarchomachs) लेखकों की पुस्तकों में चर्चा होने लगी, पर्याप्त ऐसे कानूनों की जितनी सत्ता और जिसका शोरव सामान्य कानूनों की अपेक्षा थोड़ा था। जैसा हम देख चुके हैं, इस विचार ने फ्रान्स में जड पकड़ी और इंग्लैण्ड तथा दूसरे देशों में भी इससे अपना प्रभाव जमाया। इस प्रकार इंग्लैण्ड के शासक जेम्स प्रथम ने अपने एक भाषण में 'आधारभूत कानूनों' की देवी खतसाया और स्वयं अपने को उनका रक्षक घोषित किया।<sup>२</sup> उसके पुत्र चार्ल्स प्रथम के शासनकाल में इस विचार का पार्लियमेंटरी संघर्षों में काफी प्रभाव रहा और काउण्ट स्टुफर्ड की मौलिक तथा प्राचीन कानूनों का उल्लंघन करने के प्रयत्न के अपराध में ग्राह्यदण्ड दिया गया;<sup>३</sup> 'विधान' शब्द का प्रयोग कुछ महत्वपूर्ण कानूनों के लिए भी कभी-कभी होता था।

इस प्रकार राजा तथा पादरियों के सम्बन्धों का नियम करने वाले द्वितीय हेनरी के कानून 'क्लेरेण्डन के विधान' (Constitutions of Clarendon) कहलाते थे।<sup>४</sup> बर्जॉनिया कम्पनी की सत्रहवीं शताब्दी के आरम्भ में दिये गये द्वितीय तथा तृतीय चार्टरों में,<sup>५</sup> सन् १६८२ में विलियम पेन की Frame of Government for Pennsylvania नामक पुस्तक में; चार्ल्स द्वितीय के शासनकाल में लिखित सिद्धांतों के ग्रन्थों में; जेम्स हेरिस्टन के राजनीतिक ग्रन्थों में तथा अन्य कई स्थानों पर इस शब्द का प्रयोग किया था। अमेरिका में बर्जोजों के उपनिवेशों को दिये गये चार्टरों, सन् १६४७ में क्रॉमवेल के सैनिकों द्वारा लिखित मुद्रसिद्ध 'जनता

१. Jowett's Translation (Oxford Edition, 1938), pp. 147, 163, 167.
२. Prothero, Select Statutes and other Constitutional Documents (1891), p. 400.
३. Gardiner, The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, p. 85.
४. Stubbs, Select Charters, pp. 137-140.
५. Preston, Documents Illustrative of American History, p. 83.

के मध्यमोंने' (Agreement of the People), सन् १६५३ में जॉयसेल द्वारा प्रचारित प्रोटेक्शनरिट के 'शासन पत्र' (Instrument of Government), कनेक्टिकट के उपनिवेश के 'आधारभूत आदेशों' (सन् १६३६) तथा ब्रान्ति से पूर्व अमेरिकन उपनिवेशों में जो विविध घोषणाएँ एवं निश्चय किये, उनमें हमें आधुनिक लिखित विधानों के अधिक निष्कर्षों पूर्व रूप मिलते हैं।<sup>१</sup> मग्नहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में विधान शब्द का प्रयोग धर्म: धर्म: अधिकांश मौलिक कानूनों और विशेषतः शासन-संगठन से सम्बन्धित कानूनों के लिए होने लगा।<sup>२</sup> जब अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में अमेरिकन उपनिवेशों ने ब्रिटेन में सम्बन्ध-विच्छेद करके अपने शासन के नये संरूपों को यह नाम दिया, तब आधुनिक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग अन्तिम रूप से प्रतिष्ठित हो गया। उसी समय में इस शब्द का प्रयोग एक निश्चित अर्थ में अर्थात् लिखित वा अलिखित मौलिक कानूनों के उन संग्रह के अर्थ में किया जाता है जिनमें राज्य के संगठन का निर्धारण होता है।

### प्रथम लिखित विधान

प्रथम युग में प्रथम अमेरिकन विधानों की रचना (सन् १७७६-१७८६) की गयी तथा उन्हें स्वीकार किया गया उसे भीने ने 'आधुनिक सत्तार का वैधानिक युग' कहा है।<sup>३</sup> इन प्रथम अमेरिकन विधानों के सम्बन्ध में सार्जंट वाइसन ने कहा है कि 'ये विधान एक व्यावहारिक कला के रूप में राजनीति को प्राप्त होने वाली सबसे महान् देनी में से हैं और वे लोकतन्त्र के आधारभूत सिद्धान्तों की सबसे पूर्ण और सुनिश्चित अभिव्यक्तियाँ भी हैं।'<sup>४</sup> अमेरिका के आदर्श का प्रान्स ने मोघ हो अनुसरण किया और मिनम्बर सन् १७६१ में उसने अपना प्रथम विधान स्वीकार किया। जर्मनी के राज्यों ने भी उनका अनुसरण किया और सन् १८१४ तथा १८२६ के मध्य अनेक जर्मन राज्यों ने भी लिखित विधान स्वीकार कर लिये,<sup>५</sup> यद्यपि प्रभा तथा कुछ अन्य राज्यों ने उसीसवीं शताब्दी के मध्य तक लिखित विधान स्वीकार नहीं किये। दूसरे अनेक योगादीय राज्यों ने भी इसी प्रकार और कई ने तो उसीसवीं शताब्दी के मध्य से पूर्व ही लिखित विधान स्वीकार कर लिये, स्पेन में १८१२ में, नॉर्वे में सन् १८१४

१. तुलना कीजिये, Borgeaud, Adoption and Amendment of Constitutions, Ch. I Bryce, American Commonwealth, Ch. 35 भी देखिये। Agreement of the People का मूल मेल Gardiner, Constitutional Documents के पृष्ठ २०७ पर दिया हुआ है। जैलिनैक का कथन है कि 'इन संसदों में हमें हमें इसलिये को लिखित विधान देने का प्रथम प्रयत्न मिलता है और हमें अमेरिकन विधान के एक मौलिक सारण, अर्थात् व्यवस्थापिका-सभा तथा जनता के अधिकारों के भेद की स्वीकृति शामिल है (Recht des Modernen Staates, Vol II, p. 177). Instrument of Government एवं आधुनिक विधान के अधिक अनुक्रम है। यह इसलिये का अन्तिम लिखित विधान है। हमें ४२ घोषणाएँ हैं जिनमें से एक में स्पष्ट उल्लेख है कि जो कोई कानून इसके विपरीत होवे, वे धूम्य तथा अवैध होंगे।
२. तुलना कीजिये, Macy, The English Constitution, p. 452.
३. Introduction to Political Science, p. 209.
४. Modern Democracies, Vol II, p. 10.
५. इनकी सूची Blunshchli, Theory of the State के पृष्ठ ४१७ पर देखिये।

मे, डेनमार्क तथा नीदरलैंड ने सन् १८१५ में, पुर्तगाल ने सन् १८२२ में, बेल्जियम ने सन् १८३२ में, इटली तथा स्विट्जरलैंड ने सन् १८४८ में, ऑस्ट्रिया ने सन् १८६१ में तथा स्वीडन ने सन् १८६६ में। उर्ध्वस्रोत शताब्दी के अन्त तक योरोप में ब्रिटेन, हंगरी और यट्टेम्बर्ग को छोड़ सभी योरोपीय देशों में किसी न किसी प्रकार के लिखित विधान प्रतिष्ठित हो चुके थे।<sup>१</sup>

## (२) विधानों के भेद

### विधानों का वर्गीकरण

किसी राज्य के शासन में जनता का जितनी मात्रा में भाग होता है, उसके आधार पर अनेक विद्वानों ने विधानों को 'स्वतन्त्र', 'प्रजातन्त्रात्मक' और 'कुलीन-तन्त्रात्मक' कहकर उनका वर्गीकरण किया है। सादय-पत्र (Instruments of Evidence) की दृष्टि से वे (१) एकत्रित अथवा विकसित (Cumulative or Evolved) और (२) कविवद्ध (Conventional) अथवा अधिनियमित (Enacted) माने जाते हैं।<sup>२</sup> पहले वर्ग के अन्तर्गत ऐसे विधान सम्मिलित हैं, जिनकी रचना रीति-रिवाजों पर आधारित है और जिनमें अधिकतर एकत्रित रीतिरिवाज, सामान्य नियम के सिद्धान्त, न्यायालयों के निर्णय आदि सम्मिलित होते हैं। ये ऐतिहासिक विकास के परिणाम हैं, अधिनियमित नहीं। उनका कोई विचारपूर्वक आरम्भ नहीं होता, उनका किसी नियत तिथि पर निर्माण नहीं होता, समय-समय पर उनमें परिवर्तन भी धीरे-धीरे नई बातें सम्मिलित होने से होता रहता है, किसी विधिवत् कानूनी प्रक्रिया द्वारा नहीं। दूसरे वर्ग में ऐसे विधान आते हैं जिनकी रचना विधान-परिषद् द्वारा होती है या जो राजा के आदेश से प्रचारित होते हैं।<sup>३</sup>

### लिखित और अलिखित विधान

विकसित एवं अधिनियमित विधानों में जो अन्तर है, वह बहुत कुछ वही है जो अलिखित एवं लिखित विधानों में है। अलिखित विधान वह है जिसकी अधिकांश बातें (सब नहीं) कभी किसी लेख-पत्र या लेख-पत्रों के संग्रह में लिखी हुई नहीं होती। उसके अधिकांश में रीति-रिवाज तथा न्यायालयों के निर्णय सम्मिलित होते हैं और अल्पांश में आधारभूत ढंग के कानूनों का भी समावेश होता है जो भिन्न-भिन्न समय पर स्वीकार किये गये होते हैं। इस प्रकार के विधानों का निर्माण एक ही समय विधान-परिषद् अथवा अन्य किसी संस्था द्वारा नहीं किया जाता। ऐसे विधान सर जेम्स मैकडर्टांश की इन उक्ति के अन्धे उदाहरण हैं कि विधान की रचना नहीं, विकास होता है।

१. कहा जाता है कि योरोप में सन् १८०० से लेकर १८८० तक कोई १०० से अधिक विधान बने।
२. Jameson, The Constitutional Convention, Section 72; Lieber, Civil Liberty and Self-Government, p. 166; Lowell, Government of England, Vol. 1, p. 4.
३. यह वर्गीकरण मोटे रूप में बोरगोद (Borgeaud) के वर्गीकरण—(१) सम-भौते या राजा के आदेश (चार्टर) तथा (२) लोकिक (Popular) विधान से मिलता है।

भी सर्वद्व नहीं मिलते। ऐसे लिखित विधानों के भी कुछ उदाहरण हैं जिनकी वना विधान-परिपदों में नहीं, वरन् साधारण व्यवस्थापिका-सभाओं द्वारा हुई है और। साधारण कानूनों से किसी कानूनी रूप में भिन्न न होकर केवल इस बात में भिन्न कि उनके विषय का महत्व अधिक होता है।<sup>१</sup> फ्रांसिस्ट्रिया के वर्तमान विधान के ई के वैधानिक कानून पालमिण्ट द्वारा साधारण कानून की भाँति बनाये गये हैं।<sup>२</sup> ती प्रकार इटली का विधान, यद्यपि वह पालमिण्ट का कानून नहीं है (उसे राजा प्रदान किया था) कानूनी दृष्टि से सामान्य कानून बराबर है और साधारण कानून की भाँति ही सामान्य रीति से उसमें संशोधन हो सकता है। इसी प्रकार स्पेन का विधान-सभा द्वारा निर्मित विधान में संशोधन की कोई विधि नहीं बतलाई गयी है। और इसलिए शायद उसका सामान्य कानून की भाँति संशोधन किया जा सकता है, यदि इसमें कुछ संदेह है। वास्तव में, उसमें कभी विधिवत् परिवर्तन नहीं किया गया। से राज्यों में विधायक कार्य तथा व्यवस्थापन कार्य घसग नहीं है और परिणामतः धानिक कानून का एक साधारण कानून से कोई उच्च कानूनी महत्ता नहीं है।

राजा द्वारा प्रचारित (Ordroyed) विधान

कुछ लिखित विधान राजाओं द्वारा विद्रोह के भय को दूर करने तथा प्रजा पालित रखने के उद्देश्य से घोषणा-पत्र जारी करके भी प्रचारित किये गये हैं। ऐसे विधान या चार्टर एक प्रकार से राजाओं द्वारा की गयी प्रतिज्ञाएँ अथवा समझौते माने जाते हैं, जिनमें उल्लिखित सिद्धान्तों के अनुसरण के कार्य करने के लिए प्रतिज्ञा-द्व समझे जाते हैं। यदि राजा उसमें लिखी हुई बातों का उल्लंघन करना चाहे तो गणतंत्रात्मक दायित्व की दृष्टि से नहीं तो कम से कम नैतिक दायित्व की दृष्टि से उसे विधान में परिवर्तन करना होगा ताकि उसके कार्य विधान के अनुकूल हो सकें। यह विचार कानूनी तर्कों के अनुकूल है, इसमें संदेह है क्योंकि ऐसा विधान उसी का बनाया गया है और वह एक पक्षीय है, द्विपक्षीय नहीं।<sup>३</sup>

कभी-कभी इस प्रकार के विधान में यह शर्त भी रखी जाती थी कि जनता

1. ब्रिटिश स्वशासी डोमिनियनों के विधान कानूनी सिद्धान्त तथा अपने रूप की दृष्टि से ब्रिटिश पालमिण्ट के कानून हैं। कनाडा का विधान तो कानून (Act) कहलाता ही है और वह पूर्णरूप से पालमिण्ट द्वारा प्राप्त हुआ है। सन् १९२९ के आयरिश विधान की कानूनी स्थिति विविध है। उसका गणविदा ग्रेट ब्रिटेन तथा आयरिश गणतन्त्र के प्रतिनिधियों के बीच की हुई सन्धि के उपरान्त आयरिश नेताओं की एक समिति ने बनाया था। उस समिति को ब्रिटिश तथा आयरिश दोनों पालमिण्टों ने स्वीकार किया था और उस पर ५ दिसम्बर सन् १९२२ को वादराह की स्वीकृति प्राप्त हुई थी। सन्धि के साथ उसका सम्बन्ध देखते हुए वह सर्वोच्च तथा अंशतः दोनो ही है। इस विषय में देखिये, Saunders, The Irish Constitution, 18, Amer. Pol. Sci. Rev. (1924), p. 341.
2. किन्तु फ्रांसिस्ट्रिया के मौलिक कानूनों में साधारण कानूनों के समान परिवर्तन नहीं हो सकता था (Dodd, Modern Constitutions, Vol. I, p. 119, Sec. 15)।
3. तुलना कीजिये, Willoughby, The Fundamental Concepts of Public Law, pp. 93-94.

की अनुमति के बिना उसमें परिवर्तन या संशोधन नहीं किया जायगा और कभी-कभी राजा उसमें संशोधन करने के अधिकार को अपने लिए सुरक्षित रखता था ।

इस प्रकार के विधानों परवा चार्टरों के उदाहरण हमें जर्मनी में सन् १८१४ के पश्चात् अनेक उदार शासकों द्वारा प्रजा को दिये गये शांति-पत्रों में मिलने हैं जिनका प्रारम्भ नासो (Nassau) में हुआ और अन्त में १८४६ में प्रजा में । प्रजा का शांति पत्र तो सन् १६२० तक प्रचलित रहा । अठारहवें सदी में भी सन् १८१४ में फ्रेन्च जनता का वैधानिक चार्टर दिया जिसे पार्लियामेंट द्वारा संशोधित रूप में सन् १८३० में सुई विलिय ने पुनः प्रचारित किया ।<sup>१</sup> इसी प्रकार उत्तरीसवी शताब्दी के पूर्व भाग में पुर्तगाल के राजा ने भी अपनी प्रजा को वैधानिक चार्टर प्रदान किया था । नेपोलियन के अधीन जो राज्य हो गये थे, उन्हें उमने कई वैधानिक चार्टर दिये । इटली का वर्तमान विधान (द्वितीय युद्ध से पूर्व प्रचलित विधान से तात्पर्य है) चार्ल्स एल्बर्ट ने सन् १८४८ में अपनी साइडिनिघन प्रजा को दिया था और जब इटली का राज्य स्थापित हुआ तब वही उसका आधारभूत विधान बन गया । इसके बाद जापान, रूस, टर्की तथा फारस<sup>२</sup> के विधान तथा सन् १९०८ में चीन के सम्राट् द्वारा प्रचारित चीन का विधान भी इसी प्रकार के हैं । इनके अतिरिक्त संसार के प्रायः ममस्त लिखित विधान, विधान-परिपक्षी अथवा विधायक सभा का स्थापना करने वाला व्यवस्थापिका-सभाओं द्वारा बनाये गये हैं । इस प्रकार रचना-शैली के आधार पर हम विधानों का वर्गीकरण इस प्रकार कर सकते हैं—राजाओं द्वारा प्रजा को दिये गये चार्टर, (२) साधारण व्यवस्थापिका-सभाओं द्वारा निर्मित विधान और (३) विधान-परिपक्षी द्वारा निर्मित विधान ।

**पुरातन वर्गीकरण की समालोचना**

लिखित तथा अलिखित विधानों के रूप में विधानों का वर्गीकरण इस कारण समुचित नहीं माना जाता कि उनमें केवल मान्यता का भेद है, प्रकार का नहीं और इस

१. वैधानिक चार्टर की घोषणा करते समय अठारहवें सदी में इस भाषा का प्रयोग किया था, 'हमने अपनी इच्छा में और अपनी राजकीय सत्ता के स्वतन्त्र प्रयोग द्वारा, अपनी तथा अपने उत्तराधिकारियों की ओर से सदा के लिए अपनी जनता को निम्नलिखित चार्टर दिया है ।' आगे चलकर उसने कहा कि 'इस सभा के मामले जो हमें सुन रही है, हम बताने देने हैं कि हम इस चार्टर का पालन करेंगे ।' योंसे का विचार है कि उसमें संशोधन करना, या उसे रद्द कर देना उनकी सत्ता में था । परन्तु फ्रेन्च राष्ट्र उसे अपने तथा राजा के बीच किया हुआ समझौता समझता था और उसके अनुबन्धों को उन शर्तों के रूप में समझता था जिन पर उसने उसको तथा राजा के सामन की स्वीकार किया था । *Reconciliation of Government and Liberty*, p. 251.

२. स्व० न्यायाधीश डूली ऐम् लिंस-पत्रों को सच्चे रूप में विधान स्वीकार नहीं करता था । उसके विचार में ऐसे नियमों के संग्रह में कम कोई नियम-संग्रह विधान नहीं समझा जा सकता जो स्थायी हो, जिन्हें कोई व्यक्ति रद्द कर सके और जिनका स्रोत जनता हो । जब तक कि राजा के हाथ में अपनी इच्छा में उसे रद्द करने का अधिकार है तब तक राजा द्वारा अपनी प्रजा को दिये हुए किसी विधान में सामन वैधानिक नहीं हो सकता । *Constitutional Limitations*, 7th Ed. 5, note 2.



प्रकार उससे अत्यन्त विभिन्न विधानों में भी भेद प्रकट नहीं हो सकता। सर्वप्रथम तो जितने भी लिखित विधान संसार के देशों में अधिक काल से प्रचलित हैं, उनमें प्रायः अलिखित तत्व—रीति-रिवाजों तथा न्यायालयों के निर्णय—शामिल हो गये हैं। ब्राड्स ने कहा है कि लिखित कहे जाने वाले विधान व्याख्याओं द्वारा विकसित हो जाते हैं, निर्णयों द्वारा संशोधित हो जाते हैं और रिवाजों द्वारा बढ जाते हैं ताकि कुछ समय के उपरान्त उनकी शब्दावली से उनका पूर्ण पार्श्व नहीं निकलता।<sup>१</sup> विधान में इस तत्व का प्रधान उसकी धातु तथा राष्ट्रीय परम्परा की शक्ति पर निर्भर है। ऐसे लिखित विधानों के उदाहरण जो अलिखित तत्वों के कारण न्यूनाधिक परिवर्तित हो गये हैं, हमें संयुक्त राज्य अमेरिका, हंगरी तथा इटली के विधानों में मिलते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के अधिकांश में, विशेषकर उसके उस भाग में जिसका निर्वाचन, उत्तराधिकार, कार्य-अवधि, राष्ट्रपति के अधिकारों, कांग्रेस की रीति एवं प्रणालियों तथा संघीय न्यायालय के अधिकारों से सम्बन्ध है, पूर्व प्रमाणों तथा न्यायालय के निर्णयों एवं व्याख्याओं के फलस्वरूप महत्वपूर्ण बातों में परिवर्तन हो गये हैं। हम अमेरिका के एक सुप्रसिद्ध लेखक के इस विचार से सहमत नहीं हैं कि 'संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान इस दृष्टि से विचित्र है कि वह पूर्णतः लिखित है ; उसमें परम्परा एवं रीति-रिवाजों का समावेश नहीं है। वह जनता के नाम पर बनाया हुआ एक विशाल कानून है। लिखित रूप में व्यवस्थापिका दृष्टि (Legislative will) की अभिव्यक्ति है।'<sup>२</sup> इसके साथ ही हम एक दूसरे लेखक के इस विचार से भी सहमत नहीं हैं कि संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान में रीति-रिवाजों का उतना ही प्राधान्य है जितना ब्रिटिश विधान में है।<sup>३</sup> यह सत्य है कि इस विधान का अधिकतर भाग लिखित है और जो कुछ भी लिखित है, वह एक ही लेख-पत्र में है। परन्तु ऐसा मानना कि हमारे विधान के लिखित भाग में रीति-रिवाज का कोई अंश मिश्रित नहीं है, अपने वैधानिक विकास के ऐतिहासिक तथ्यों की ओर से अंध झूठ लेना होगा।<sup>४</sup> हंगरी तथा इटली के विधानों के सम्बन्ध में तथा दूसरे देशों के विधानों के सम्बन्ध में भी, जो काफी पुराने हो गये हैं, यही बात सत्य है। हंगरी के विधान में तो रीति-रिवाजों के तत्व की इतनी बहुलता हो गयी है कि कुछ विद्वान् उसे ब्रिटिश विधान की कोटि में रखने में नहीं भिन्नकते।

प्रमुख में एक ही लिखित विधान में वैधानिक कानून के समस्त सिद्धान्तों के समावेश की असम्भरता दिखता हो है। यदि प्रारम्भ में यह बात सम्भव भी हो तो विधान में विकास एवं रीति-रिवाजों के कारण शीघ्र ही परिवर्तन या संशोधन हो

१. Constitution, p. 7.

२. McClain, Constitutional Law of the United States, p. 11.

३. Wilson, Congressional Government, p. 7.

४. इस विषय में Brownson (The American Public, p. 218) के मत में तुलना कीजिये जिसका कथन है कि संयुक्त राज्य का विधान लिखित तथा अलिखित दोनों प्रकार का है—नासन का विधान तथा जनता का विधान। प्रथम तो जनता द्वारा अधिकृत कानून है जिससे नासन की व्यवस्था तथा उसका संगठन किया जाता है ; द्वितीय, राज्य अथवा प्रमुख-सम्पन्न समाज के रूप में जनता का वास्तविक विधान है। 'अलिखित विधान का निर्माण नहीं होता, वह तो राष्ट्र के साथ जन्म लेता है।'

जायगा।<sup>१</sup> घनः विधान में रीति-रिवाजों के तत्व का अस्तित्व अनिवार्य है और निश्चय ही यह कोई बुरी बात नहीं है। एक फ्रेन्च लेखक डी मेस्ट्र (De Maistre) ने कहा है कि जो सत्य सर्वाधिक वैधानिक एवं आधारभूत है, वह राज्य की संरचना में होने बिना कदापि लिखा नहीं जा सकता। जो विधान जितने घन में लिखित होगा, उसमें दुर्बलता तथा भ्रष्टता भी उसी अनुपात में होगी।<sup>२</sup>

दूसरी ओर अन्य तथाकथित अलिखित विधानों में काफी अधिक मात्रा में लिखित घन रहता है। पहले जो केवल रीति-रिवाज थे, वे लेखबद्ध कर दिये गये हैं और यह प्रवृत्ति बढ़ रही है। जैसा सर हेनरी मेन ने बतलाया है, ब्रिटिश विधान का अधिकांश लिखित है, विशेषरूप में उसके वे भाग जिनका सम्बन्ध राज तथा नाउं-मन्त्र की सत्ताओं, न्यायमत्ता, कॉमन्स-मन्त्र तथा निर्वाचन-मण्डल के साथ उसके सम्बन्ध में है।<sup>३</sup> यह सत्य है कि जो कुछ लेखबद्ध किया गया है, उससे केवल रीति-रिवाज के बस पर आधारित कानून की घोषणा हो जाती है। प्रोमन ने कहा है कि विल फ्रांफ राइट्स जैसे पार्लियामेंट के महान् कानून कोई नवीन कानून नहीं थे; वे तो केवल उन कानूनों के, जो उस समय तक अलिखित थे, लिखित रूप थे।<sup>४</sup> यह भी सत्य है कि ब्रिटिश विधान में लिखित सत्य अनिश्चित सत्य की अपेक्षा कम है और उसका लिखित भाग कई नैसर्गिकों में है जिन पर विभिन्न दिनांक हैं, परन्तु फिर भी लिखित भाग भी काफी विनाद और महत्वपूर्ण है। इसलिए ब्रिटिश विधान लिखित विधानों से केवल इस बात में भिन्न नहीं है कि उसमें कई रीति-रिवाज हैं वरन् इस बात में भिन्न है कि उसका रीति-रिवाज बहुत है और लिखित घन में नहीं अधिक व्यवस्थापक है।<sup>५</sup>

घन विधानों का लिखित एवं अलिखित वर्गों में वर्गीकरण केवल भ्रान्ति-पूर्ण एवं ध्वजान्तिक ही नहीं है वरन् इस दृष्टि में भी दोषयुक्त है कि इसके द्वारा लिखित विधानों की श्रेणी में कुछ ऐसे विधानों को भी रख दिया जाता है जिनमें परम्परा एवं रीति रिवाजों के पर्याप्त घन हैं और अलिखित विधानों की कोटि में कुछ ऐसे विधान भी रख दिये जाते हैं जो एक खरी सीमा तक लेखबद्ध किये जा चुके हैं। इस प्रकार इटली तथा हंगरी के विधान लिखित श्रेणी में माने जाते हैं, परन्तु वास्तव में उनमें रीति-रिवाजों की इतनी बहुलता है और उनमें इतना लचीलापन है कि उनका सादृश्य अमेरिकन विधान की अपेक्षा ब्रिटिश विधान से अधिक है।

### प्रस्तावित वर्गीकरण

यह सुझाव पेश किया जाता है कि विधानों को लचीले (Flexible) तथा दृढ़ या कठोर (Rigid) विधानों की कोटि में रखना अधिक वैज्ञानिक एवं उपयोगी वर्गीकरण होगा, जिसकी कसौटी विधान के साधारण कानून में सम्बन्ध की होगी, न कि उसके स्रोत या निर्माण की विधि की। जिन विधानों की साधारण कानूनों की अपेक्षा कोई उच्च कानूनी सत्ता नहीं होती और जो साधारण कानूनों की भांति ही सन्निहित या परिवर्तित किये जा सकते हैं, चाहे वे एक ही कागज में लेखबद्ध हो या उनका

१. तुलना कीजिये, Lowell, Government of England, Introduction.

२. Mulford द्वारा The Nation, p. 144 में उद्धृत।

३. Popular Government, p. 125.

४. Growth of the English Constitution, pp. 36-37.

५. तुलना कीजिये, Lowell, Government of England, Vol. I, p. 9.

अधिकांश रीति-रिवाजों के रूप में हो, उन्हें गतिमान या लचीले विधान मानना चाहिये और जो विधान किसी शक्ति मत्ता द्वारा बनाये जाते हैं, जो माधारण कानूनों की अपेक्षा कानूनी दृष्टि में उच्च होते हैं और जिनका संशोधन भी विभिन्न रीतियों में हो ही सकता है, उन्हें स्थिर या दृढ़ विधान मानना चाहिये। पहले प्रकार के विधानों में, चाहे वे लिखित हों लचीलापन होता है और वे माधारण कानूनों की भांति हो सकती हैं। परिचित विधे जा सकते हैं, दूसरे प्रकार के विधानों में दृढ़ प्रकार मानना से परिवर्तन नहीं किये जा सकते क्योंकि वे स्थिर तथा कठोर होते हैं। प्रथम श्रेणी में ग्रेट ब्रिटेन, हंगरी, इटली तथा स्पेन के विधान हैं, यद्यपि पिछले तीन विधान लिखित माने जाते हैं; दूसरी श्रेणी में ममार के अन्य समस्त तथाकथित लिखित विधान सम्मिलित हैं।<sup>१</sup>

सर हेनरी मेन ने विधानों का वर्गीकरण इस प्रकार किया है—प्रथम, ऐतिहासिक (Historical) अथवा विकासमय (Evolutionary), अर्थात् वे विधान जो संवित अनुभवों के आधार पर बने हैं और दूसरे वे जो अनुभवों से दूर कल्पनामय माध्यामों के आधार पर बने हैं।<sup>२</sup> पहले प्रकार के विधानों का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है ग्रेट ब्रिटेन का विधान और दूसरे प्रकार के विधानों के उदाहरण फ्रांस के कठोर कानूनी विधान हैं। पिछले प्रकार के विधानों से कुछ कुछ मिलने-जुलने के विधान हैं जिन्हें जेम्स ने 'आदर्श' (Ideal) विधान माना है, अर्थात् वे विधान जिनका निर्माण बलिष्ठ राज्य के लिए नैतिक पूर्णता के समुक्त विचारों के अनुसार किया गया है।<sup>३</sup> प्लेटो, सर टॉमस मोर, जॉन लॉक, लार्ड वेकल तथा टॉमस हेरिंगटन द्वारा प्रस्तावित विधान इनकी श्रेणी के हैं।

### (३) ब्रिटिश तथा फ्रेंच विधानों में भेद

#### ब्रिटिश विधान

तथाकथित अनिश्चित विधान का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण ब्रिटिश विधान है। एक फ्रेंच विद्वान् ने कहा है—'यह विधान समस्त स्वतन्त्र विधानों में प्राचीनता, महत्ता एवं मौलिकता की दृष्टि में प्रथम है; यह अपनी समस्त महत्वपूर्ण विशेषताओं के साथ सगर के किसी अन्य देश के विधान में चार सौ वर्ष पूर्व में प्रचलित रहा है और सगर के समस्त वर्तमान विधानों के लिए एकाग्र आधार रहा है।'<sup>४</sup> ब्रिटिश विधान के सम्बन्ध में ब्राडम ने कहा है कि 'यह मानव-मानस में विद्यमान प्रथम सत्य पूर्व दृष्टान्तों एवं उदाहरणों (Precedents), यकीनी अथवा राजनीतिज्ञों की उक्तिों,

१. ब्राडम ने लिखित तथा अलिखित रूप में विधानों के पुराने वर्गीकरण के स्थान पर यह वर्गीकरण सुझाया है। उमरा निम्न्य *Flexible and Rigid Constitution*, p. 11 देखिये। यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि लिखित तथा अलिखित विधानों के भेद के समान लचीले तथा कठोर विधानों का भेद भी स्पष्ट नहीं है। उदाहरणार्थ, फ्रांस का विधान प्रायः उतना ही लचीला है जितना ग्रेट ब्रिटेन का परन्तु उमरे संशोधन की विधि सारारण कानूनों की विधि से भिन्न होने के कारण यह कठोर माना जाता है।

२. *Popular Government*, p. 172.

३. *The Constitutional Convention*, p. 67.

४. *Boutmy, Studies in Constitutional Law*, p. 3.

रीति-रिवाजों, विश्वासों एवं समझौतों और रिवाजों के साथ निश्चित कानूनों तथा राजनीतिक अभ्यासों एवं न्यायालय के निर्णयों का संकसन है।<sup>१</sup> हायमी ने उसकी तुलना मूल-मुल्लैया से की है, जिसमें अधिक ध्वस्तविकता, पुरातनता एवं वैधानिकता के कारण भ्रम में पड़ जाता है।<sup>२</sup> यह मानव-बला का कोई विलक्षण आविष्कार नहीं है और न विचारपूर्वक उद्योग का ही कोई परिणाम है। इसका उस भ्रम में निर्माण कभी नहीं हुआ जिसमें अन्य विधानों का हुषा है, बरन् यह अधिकतर चुपचाप तथा बिना किसी स्वीकृत सत्ता के थोड़ा-थोड़ा करके बढ़ा है। फ्रीमैन ने कहा है कि ऐसा कोई समय नहीं था जब 'ग्रैंजेजो' ने अपनी राजनीतिक प्रणाली को रचना एक विधिवत् सैन्य-यत्र के रूप में की हो।<sup>३</sup> यदि उसमें से समस्त लोकाचारों एवं रिवाजों को निकाल दिया जाय और उसे संसार के सम्मुख कानूनी नग्नता के रूप में रखा जाय तो उसे साधारणतया कोई पहचान नहीं सकेगा और न वह व्यवहार में ही लाया जा सकेगा। उसके घटितित भाग में संगठन, विरोधाधिकार, पारस्परिक सम्बन्धों तथा महान् नावैज्ञानिक सत्ताओं अर्थात् ताज, मन्त्रि-परिषद् तथा पार्लियामेंट के पारस्परिक सम्बन्धों का विवेचन है। बोटमी (Boutmy) ने लिखा है कि 'इंग्लैण्ड में वे समस्त महत्वपूर्ण घायले, जो वैधानिक कानून की धारणा हैं, साधारण रिवाजों द्वारा नियमित होते हैं।' केबिनेट के नाम तक का लिखित कानून में कोई उल्लेख नहीं है। पार्लियामेंट के वापिक अधिवेशन, दो सभा-गृहों में उसका विभाजन, कॉमन्स सभा द्वारा आधिक प्रस्ताव प्रस्तुत करने का एकाधिकार और अन्य साधारणतः मामलों का नियमन पूर्णतया रिवाजों द्वारा होता है। 'वास्तव में, राजनीतिक संगठन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण भाग लिखित कानून की सीमा से परे है और उसे रिवाजों की सरलता में रख दिया गया है।' बोटमी का यह भी कथन है कि 'ग्रैंजेजो' ने अपने विधान के विभिन्न भागों को वहीं छोड़ दिया है, जहाँ इतिहास की तरफों ने उन्हें छोड़ दिया था। उन्होंने उन भागों को एकत्र वर्गीकृत प्रयत्न पूर्ण करने या एक संगतिपूर्ण विधान बनाने का कभी प्रयत्न नहीं किया।<sup>४</sup> अनेक रिवाज, जिनका विधान में महत्व है, लिपिबद्ध अवश्य हो चुके हैं और उनमें से कुछ को कानूनी रूप भी मिल चुका है; परन्तु उनका एक कानून के रूप में संकसन कभी नहीं किया गया।

विधान के उन भागों का उद्गम, जो लिपिबद्ध हो चुके हैं, उसी स्रोत से होता

१. The Law of the Constitution, p. 7.

२. Growth of the English Constitution, p. 22. हायमी के अनुसार इंग्लैण्ड का विधान चार प्रकार की वस्तुओं से बना है—(१) सधियाँ, (२) सामान्य कानून (Common Law), (३) विल ऑफ़ राइट जैसे सम्मोच समझौते तथा (४) कानून (Statutes), Law of the Constitution, p. 48. उसने कहा है कि इंग्लैण्ड के विधान के दो भाग हैं—एक में लिखित नियम हैं और दूसरे में अलिखित नियम जिनका न्यायालय कोई विचार नहीं करते। प्रथम प्रकार के नियमों को हमने सामूहिक रूप से विधान का 'कानून' और दूसरे प्रकार के नियमों को हमने 'रिवाज' (Conventions) कहा है (Law of the Constitution, p. 24)। हायमी ने यह भी कहा है कि इंग्लैण्ड का विधान न्यायाधीश द्वारा निर्मित विधान है और इस प्रकार कानून व अन्धे, बुरे सभी लक्षण उसमें स्पष्ट दिखाई देते हैं (वही, पृष्ठ १११)।

३. वही, पृष्ठ ६।

है, उनका निर्माण भी उसी प्रकार होता है, उनका कानूनी प्रभाव भी उतना ही होता है और उनकी रचना एवं उनका संशोधन भी वैसे ही होता है जैसे साधारण कानूनों का। संक्षेप में, इंग्लैण्ड में विधायक सत्ता (Constituent Power) तथा व्यवस्थापक सत्ता (Legislative Power) में कोई भेद नहीं है। ये दोनों सत्ताएँ पार्लामेण्ट में निहित हैं जो एक साथ व्यवस्थापिका-सभा तथा विधान-सभा दोनों ही हैं। देश में ऐसा मौलिक या अन्य कोई भी कानून नहीं है, जिससे पार्लामेण्ट परिवर्तन न कर सके।<sup>१</sup> यद्यपि विधान-निर्माण एवं कानून-निर्माण—ये दोनों कार्य एक ही सत्ता के हाथ में हैं, तथापि देश में ऐसी भावना बढ़ती जा रही है कि मौलिक एवं महत्वपूर्ण परिवर्तन उस सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप ही होना चाहिए जिसमें उन परिवर्तनों पर पूर्ण रीति से विचार कर लिया गया हो। मारास में, पार्लामेण्ट को विधान में परिवर्तन निर्वाचकों से आदेश प्राप्त करके ही करना चाहिए।<sup>२</sup>

जहाँ विधायक एवं व्यवस्थापक सत्ताएँ एक ही अधिकारी के हाथ में हों, वहाँ वैधानिक एवं साधारण कानून में भेद करना सरल नहीं है। इसकी कोई ऐसी कानूनी कसौटी नहीं है जैसा अमेरिका में है, जहाँ वैधानिक कानून और साधारण कानून विभिन्न रीतियों में प्राप्त होते हैं और जिनमें परिवर्तन एवं संशोधन विभिन्न रीतियों से होते हैं। ब्रिटिश पार्लामेण्ट का कोई भी स्वीकृत कानून वैधानिक कानून है या साधारण कानून, इसका निर्णय कानून-निर्माण के स्रोत अथवा उसकी रीति पर नहीं बरन स्वयं कानून के साराण पर निर्भर है। यदि वह कानून मौलिक है, अर्थात् राज्य में सर्वोच्च सत्ता के विभाजन से सम्बन्धित है, उदाहरणार्थ, सन् १६११ का पार्लामेण्ट एक्ट तो वह वैधानिक माना जा सकता है अन्यथा वह साधारण कानून माना जाता है। प्रायःतः वहाँ वैधानिक तथा सामान्य कानून में भेद करना कठिन है। डॉकविल ने जब यह कहा था कि ब्रिटिश विधान का वास्तव में कोई अस्तित्व नहीं है तो इस विराष्टि अर्थ में उसने सच ही कहा था। उसके कथन का तात्पर्य यही था कि इंग्लैण्ड में ऐसे कोई कानून नहीं हैं जिन्हें, दूसरे कानूनों से उनका भेद करके, निरक्षर रूप में वैधानिक कहा जा सके, अर्थात् वैधानिक तथा साधारण कानून में भेद करने के लिए कोई कानूनी कसौटी नहीं है।<sup>३</sup>

ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य में 'वैधानिक' और 'अवैधानिक' शब्दों के प्रयोग

इस सम्बन्ध में यह भी विचार करने योग्य है कि 'वैधानिक' (Constitutional) और 'अवैधानिक' (Unconstitutional) शब्दों का प्रयोग ब्रिटेन तथा अमेरिका में विभिन्न अर्थों में होता है। ब्रिटेन में कोई कानून वैधानिक इस कारण

१. Dicey, Law of the Constitution, Lecture II. विधान में परिवर्तन करने की पार्लामेण्ट की सत्ता का एक नया उदाहरण सन् १९१६ के Re-election of Ministers Act में मिलता है, जिसके अनुसार पार्लामेण्ट के सदस्य के लिए मन्त्रि-परिषद् का सदस्य बन जाने पर अपना पुनर्निर्वाचन कराने की आवश्यकता नहीं रही, जैसी पहले थी।

२. तुलना कीजिये, Lowell, Government of England, Vol. I, p. 4.

३. ब्राइस ने कहा है कि इसी कारण ब्रिटिश विधान को एक कानून का रूप नहीं दिया गया। चूँकि उसके किसी अंग में पार्लामेण्ट बड़ी सरलता से परिवर्तन कर सकती है, इसलिए उसे कानून का रूप देने से कोई लाभ भी नहीं दिखाई देता।

होता है कि उसका प्रभाव राज्य की आधारभूत संस्थाओं पर पड़ता है, इसलिए नहीं कि उसका निर्माण किसी भिन्न सत्ता द्वारा हुआ है, उसकी कानूनी सत्ता उच्चतम है प्रत्येक प्रत्येक कानूनी की अपेक्षा उसमें परिकल्पित करना कठिन है। पार्लियामेंट का कानून कभी-कभी 'अवैधानिक' भी कहा जाता है, इसलिए नहीं कि वह किसी उच्चतर कानून के विपरीत है क्योंकि पार्लियामेंट के कानून में उच्चतर कानून और कोई नहीं है। वह अवैधानिक इसलिए कहा जाता है कि वह सुप्रतिष्ठित प्रथाओं या रिवाजों, नैतिक मिथानों, अन्तर्गच्छित कानून या प्रकृति के नियमों के विपरीत समझा जाता है। यह 'कानूनी' (Legal) तथा गैर-कानूनी (Illegal) कानून के बीच भेद नहीं है, है जैसा अमेरिका में होता है क्योंकि ब्रिटिश पार्लियामेंट का कोई भी कानून गैर-कानूनी रूप में 'अवैधानिक' नहीं हो सकता। उदाहरणार्थ, किसी को अपने ही मामले में न्यायाधीश बनाने वाला पार्लियामेंट का कानून, उपनिवेशों पर कर लगाने वाला कानून बिना समुचित कानूनी प्रक्रिया के मनुष्य को उसकी सम्पत्ति में हस्तक्षेप करने वाला कानून इस प्रयोजन में अवैधानिक होगा कि उसमें प्राचीन तथा सुप्रतिष्ठित प्रथा का उल्लंघन होता है, इसलिए नहीं कि वह किसी उच्चतर निहित कानून में समरूप है। काउन्सिल ऑफ़ ग्रेजुएट्स ने किसी कानून को लागू करने में इन्कार नहीं करेगा, चाहे वह कितना ही अनैतिक या अयोग्यपूर्ण दिखे। मध्यम राज्य अमेरिका में कोई कानून 'अवैधानिक' कहा जा सकता है, इस कारण नहीं कि उसका राज्य के संगठन पर मौलिक रूप में प्रभाव नहीं पड़ता परन्तु इसलिए कि वह किसी उच्चतर लिखित कानून में समरूप है। ऐसी सगति के प्रभाव में, कानून अवैधानिक कहा जाता है जिसका अर्थ अमेरिका में 'गैर-कानूनी' (Illegal) होता है; अमेरिका में न्यायालयों को किसी कानून की विधान में माय समिति के विषय में अपना मत प्रकट करने और उस उच्चतर कानून से विपरीत होने पर उस निम्न कानून को लागू करने में इन्कार करने का अधिकार है।

### फ्रेंच विधान

इस ब्रिटिश विधान का क्रान्ति के कुछ पूर्व विधानों से, जो इस विपरीत मिथान के सर्वोच्च प्रतिनिधि हैं कि विधान बनाय जाते हैं, विवक्षित नहीं होते, भेद कर सकते हैं। फ्रेंच विचार के अनुसार विधान निम्न तथा एक ही समय चिन्तित एवं निश्चित हुआ चाहिए और ऐसा होना चाहिए जो राष्ट्र के लिए उसी प्रकार उपयुक्त हो सके जैसा एक पोशाक एक व्यक्ति के लिए। फ्रेंच लोग वैधानिक दृष्टि में शासन में कभी विश्वास नहीं रखते और न ही अतीत में अपना सम्बन्ध जोड़ रखता ही चाहते हैं। वे सर्वत्र इस मिथ्या विचार को मातते रहे कि एक राष्ट्र पूर्णरूपेण अपने अतीत से सम्बन्ध-विच्छेद कर सकता है और विकास के परिणाम-स्वरूप जिमा भी वैधानिक ढाँचे की अपेक्षा जनता की आवश्यकताओं के अनुकूल एक नवीन वैधानिक ढाँचा बनाया जा सकता है। बर्न ने अपनी पुस्तक 'फ्रान्स की क्रान्ति पर विचार' (Reflections on the French Revolution) में फ्रान्स के इस विचार का उदाहरण दिया है। बोटमी ने लिखा है कि 'फ्रान्स में पूर्व विधानों के रक्षित नगर के सार्वजनिक चौक (Public Square) के मध्य में एक स्मारक खड़ा करने वाला भवन-निर्माण-कला विशेषज्ञ की स्थिति में थे; उसके पास स्वच्छ और साफ-सुथरा काको स्थानशुद्धता चाहिए।' उसने बताया कि फ्रान्स में वह मिथान

सभी शासनो में प्रचलित रहा है कि समस्त अधिकार लिपिबद्ध हों ; कोई भी अधिकार उसको प्रमाणित करने वाले किसी लेख-पत्र के बिना नहीं हो सकता और न वह स्पष्ट रीति से यह किये बिना नष्ट हो सकता है । ऐसा शाब्द ही कोई देश हो, जहाँ रिवाज व आधार पर बने कानूनों के प्रति लोक-भावना इतनी कुण्ठित हो या वस्तुओं को इस दृष्टि से बँधे ही छोड़ देने के गुण का इतना कम आदर करते हों कि बिना लिपिबद्ध किये हुए भी लोग उन्हें समझने लगेंगे और न संसार में ऐसा कोई देश होगा जिसमें विवेक (Equity) की भावना के प्रति, जो लिखित कानून का रूप जैसे का नैमा बनाये रखते हुए भी उसके सार में परिवर्तन कर देती है, इतनी अधिक प्रकृति हो ।

## (४) अमेरिकन आदर्श

### अमेरिकन विधानों की विशिष्टताएँ

अमेरिकन विधानों में विशेष रूप से सचीय विधानों में, और एक बड़ी सीमा तक लैटिन अमेरिका के विधानों में, जो संयुक्त राज्य अमेरिका के नमूने पर बने हैं, कुछ ऐसी विशिष्टताएँ हैं, जिनके कारण उनमें और यूरोप तथा एशिया के विधानों में बड़ा अन्तर है । सर्वप्रथम अमेरिकन विधान अधिकांशतः शून्य पत्र (Instruments of Grants) तथा प्रतिबन्ध-पत्र हैं, वे केवल शासन समूह के निमित्त मौलिक कानून नहीं हैं । उनमें राज्य की कार्यपालिका (Executive) तथा, व्यवस्थापिका सत्ता तथा न्याय-सत्ता की विस्तृत व्याख्याएँ रहती हैं और मार्जिनल अधिकारियों की सत्ताओं पर, विशेषतः व्यवस्थापिका पर, जो प्रतिबन्ध लगाये गये हैं उनका भी विषय उल्लेख किया गया है । इस प्रकार की मर्यादाएँ एवं प्रतिबन्ध केवल मूल विधान में ही नहीं, बल्कि 'गिल प्रांफ गार्ड्स' में भी उल्लिखित होती हैं जो विधान के मूल भाग के पहले दिया रहता है (सचीय विधान में यह प्रथम दस संशोधनों में हैं) । इसका प्रभाव यह है कि राज्य में दो क्षेत्रों का निर्माण हो गया है—एक स्वतन्त्रता का क्षेत्र है, जिसमें व्यक्ति को कार्य करने की स्वतन्त्रता प्राप्त है, दूसरा क्षेत्र सत्ता का है, जिसमें शासन को कुछ मर्यादाओं के साथ कार्य करने की स्वतन्त्रता है । इस प्रकार, जैसा बर्गस ने कहा है, 'अमेरिकन विधान शासन के लेख-पत्र ही नहीं, बल्कि स्वतन्त्रता के भी लेख-पत्र हैं । उनका एक विशिष्ट गुण यह है कि ये विधान बहुमत के सम्भावित अत्याचार से अल्पमत की रक्षा करते हैं । डाइस ने कहा है कि 'भावावेश-जन्य क्षणिक प्रवृत्ति से कुछ नियमों को परे रखना इस सत्य को स्वीकार करना है कि बहुमत सदैव सत्य या सही नहीं होते और प्रायः के समय उन्हें अपने ही द्वारा शान्त चित्त में बनाये हुए मिटावों का अनुमरण करने के लिए बाध्य होकर अपने से ही रक्षा पाने की आवश्यकता है ।'

हाल में यूरोप में जो नये विधान रचे गये हैं, उनमें से कुछ में अधिकारों के विषय विस्तार को स्थान दिया गया है और इस प्रकार वे अमेरिकन विधानों से मिलते-जुलते हैं, परन्तु उनमें और अमेरिकन विधानों में एक बड़ा अन्तर है । संयुक्त राज्य अमेरिका में, व्यक्ति की स्वतन्त्रता का जो क्षेत्र विधान द्वारा निमित्त एवं सीमित है, उसकी शासन के सम्भावित आक्रमण से रक्षा उसे न्याय-विभाग के संरक्षण में रख कर की गयी है, परन्तु कुछ अपवादों के साथ यूरोप में ऐसा नहीं है । जैसा प्रसिद्ध

है, संयुक्त राज्य अमेरिका में यदि धारा-सभा या सांसदाधिकारी अथवा स्थानीय अधिकारी अपनी सत्ता पर विधान द्वारा निर्धारित किसी प्रतिबन्ध या मर्यादा का उल्लंघन करता है और उनके परिणामस्वरूप व्यक्तियों को हानि पहुँचती है तो वे न्यायालय में अपील करके उस अवैधानिक कार्य को शून्य (Null and Void) घोषित करा सकते हैं। इस प्रकार वैधानिक प्रतिबन्धों को न्यायालय की प्रजिया द्वारा प्रमल में लाया जा सकता है, सासन-विधान द्वारा निर्धारित अपने ही क्षेत्र में मर्यादित रहता है; धारा-सभा अपनी सत्ताओं की निलुपिक सही है, विधान राज्य का सर्वोच्च कानून है; उसकी सत्ता सर्वोच्च है और वह अन्य समस्त कानूनों से श्रेष्ठतर है।<sup>१</sup> जिन देशों में विधान की रक्षा का भार न्यायालयों पर नहीं है, उनमें वह स्पष्टतः सर्वोच्च कानून नहीं हो सकता, अर्थात् ऐसे देशों में वह, अन्तिम विवेचण में, देश के साधारण कानून के समान ही होता है और उसमें केवल उतनी ही बन्धनकारी शक्ति होती है जितनी व्यवस्थापिका स्वेच्छा में स्वीकार करती है। अमेरिकन लोग स्वामाधिक रूप से यह विश्वास करते हैं कि उनका उपाय ही ऐसा उपाय है जिसके द्वारा साधारण कानून पर विधान की सर्वोच्चता प्रनिष्ठित हो सकती है और विधान द्वारा नागरिकों की जिस स्वतन्त्रता की व्याख्या की गयी है और गारण्टी दी गयी है, उसकी रक्षा हो सकती है।

**स्वतन्त्रता के संरक्षक के रूप में विधान**

इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि जिन देशों में विधानों में अधिकारों की घोषणा अथवा व्यवस्थापिका सत्ता पर प्रतिबन्धों की व्यवस्था नहीं है और जिन विधानों में ऐसी घोषणा है तो सही परन्तु न्यायालयों को उन पर प्रमल कराने की क्षमता नहीं है, वहाँ स्वतन्त्रता नहीं हो सकती और न है। प्रोफेसर बर्गेस ने अपनी 'स्वाधीनता के साथ शासन का सामंजस्य' (Reconciliation of Government with Liberty) में लिखा है कि इस कारण संयुक्त राज्य के बाहर के अधिकांश विधान घोषयुक्त हैं। योरोप के विधानों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए जो व्यवस्था की गयी है, उसका अध्ययन करते हुए वह कहता है—'अतः मुझे योरोप के देशों के वर्तमान विधानों में शासन के साथ स्वतन्त्रता के सामंजस्य की महान् समस्या का सन्तोषप्रद समाधान नहीं मिलता। उन सबमें स्वतन्त्रता का शासन की बेदी पर बनिदान किया गया है।'<sup>२</sup>

फ्रान्स के वर्तमान विधान में नागरिक अधिकारों की घोषणा के अभाव तथा सन् १७८९ की मानव अधिकारों की फौज्व घोषणा की सोलहवीं धारा का उल्लंघन करने हुए, जिसमें लिखा है कि 'उन मर्यादा का जिसमें अधिकारों की रक्षा के लिए गारण्टी नहीं है, कोई विधान नहीं है'। वह लिखता है कि 'स्पष्ट भाषा में इसका अभिप्राय यह है कि प्रभुत्वमय राष्ट्र द्वारा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए शासन की सत्ताओं पर वैधानिक प्रतिबन्ध लगाये बिना वैधानिक शासन को कल्पना नहीं की जा सकती। इस सिद्धान्त के अनुसार फ्रान्स का विधान विधान नहीं, किन्तु शासन का एक चार्टर मात्र है।'<sup>३</sup>

बर्गेस ने ऐसे विधानों की आलोचना करते हुए जो कुछ कहा है, उसमें कुछ

१. इस विषय पर अन्तिम अध्याय में विस्तृत विवेचन किया गया है।

२. पृष्ठ २८६ तथा २१४ भी देखिये।

३. वही, पृष्ठ २६०



सत्यांश है। परन्तु साथ ही यह भी सत्य है कि किसी देश की जनता जिस मात्रा में नागरिक स्वतन्त्रता का उपभोग करती है, उसका ठीक-ठीक माप विधान में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में उल्लिखित वैधानिक शब्दावलिओं की संख्या से नहीं किया जा सकता। सेटिन अमेरिका के देशों के विधान सैद्धान्तिक या दार्शनिक दृष्टिकोण से बहुत भिन्न हैं और नागरिक स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में उनमें बड़ी ही विशाल पोषणाएँ हैं जैसी उत्तरी अमेरिका के विधानों में हैं, परन्तु बर्गस के अनुसार उन राज्यों का इतिहास नागरिक स्वतन्त्रता के साथ शासन के सामंजस्य की दिशा में सुदृढ़ प्रगति की अपेक्षा एक घोर भ्राजकता तथा दूसरी ओर स्वेच्छाचारी शासन के बीच निरन्तर परिवर्तनों का इतिहास रहा है।<sup>१</sup>

दूसरी ओर, ब्रिटेन तथा फ्रान्स के विधान, जो व्यवस्थापक सत्ता धर्मात् पार्लामेण्ट को सत्ता पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाते, बर्गस की कल्पना के अनुसार मर्यादित होपूर्ण हैं, परन्तु इन दोनों ही देशों में जनता नागरिक स्वतन्त्रता का उतना ही उपभोग करती है जितना संयुक्त राज्य अमेरिका की जनता करती है, बल्कि इंग्लैण्ड में तो जनता को शायद और भी अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है।

## (५) विविध प्रकार के विधानों के गुण-दोष

**लिखित विधानों के गुण**

लिखित तथा पत्रलिखित दोनों प्रकार के विधानों में गुण-दोष हैं। लिखित विधान स्पष्ट एवं सुनिश्चित होते हैं। लिखित विधानों की धाराएँ एक लेख-पत्र में स्पष्टरूप से उल्लिखित होती हैं जो बड़ी सावधानी के साथ तैयार किया जाता है; अतः उनके धर्मों के सम्बन्ध में केवल रिवाजों के माध्यम पर स्थित नियमों की अपेक्षा अनिश्चितता स्पष्टतः कम होती है। इस प्रकार के विधानों की न व्यवस्थापिका-सभा और न न्यायालय तोड़-भोड़ कर सश्व की आवश्यकतानुसार व्याख्या कर सकता है। अतः इसके द्वारा जो सुरक्षा प्राप्त होता है और जिन अधिकारों की गारण्टी दी जाती है, वे अधिक सुरक्षित होते हैं। ऐसे विधानों में परिवर्तन की प्रक्रिया साधारण कानून में परिवर्तन करने की प्रक्रिया की अपेक्षा अधिक दुरूह होने के कारण वे अधिक स्थायी और क्षणिक लोक-उत्तेजना के खतरो से मुक्त होते हैं। परन्तु उनका यह अन्तिम गुण उनका दोष भी हो जाता है। अनुभव से यह प्रमाणित है कि रूढ़ विधानों में परिवर्तन या संशोधन की कठिनाइयों के कारण समयानुकूल परिवर्तन नहीं हो सकते और फलतः राज्य की स्वस्थ प्रगति में बाधा पड़ती है। मैकलि का कथन था कि 'क्रांतियों का महान् कारण यह है : राष्ट्र प्रगति करता रहता है, परन्तु विधान अचल बने रहते हैं।' जब कोई विधान वर्तमान परिस्थितियों के अनुकूल नहीं रहता, तब उसका उल्लंघन करने का सोच सवरण नहीं किया जा सकता। यदि, इसके विपरीत, विधान में संशोधन करने के लिए अत्यधिक सुविधाएँ प्रदान की जायँ तो इसमें एक खतरा यह है कि वैधानिक परिवर्तनों पर राजनीतिक दलों में अपने स्वार्थों के लिए झगड़े होंगे और राष्ट्र की प्रगति (Constitution of the Nation) में समा जाने के पहले ही वे परिवर्तन लिखित विधान में जबरदस्ती कर दिये जायँगे।<sup>२</sup>

१. वही, पृष्ठ ३५२।

२. तुलना कीजिये, Jameson, Constitutional Conventions, Sec. 78. लिखित विधानों के सामों के लिए Leiber, Political Ethics, Vol. 1, pp. 338-339 देखिये।

## अलिखित विधान के गुण

अलिखित विधानों के गुण उनका लचीलापन तथा उनकी समायोजनीयता (Adaptability) है। ऐसे विधानों में साधारण कानून की भाँति ही संशोधन हो सकने के कारण उनमें समाज की बदलती हुई अवस्थाओं के अनुसार परिवर्तन एवं संशोधन हो सकते हैं। इस गुणविधा के कारण विधान की उपेक्षा करने का सोच नहीं होता और लोक-भावना को संतुष्ट करने का तथा क्रान्तियों के कारण दूर करके उनकी सम्भावना दूर करने का काम करने का कानूनी उपाय मिल जाता है। प्रत्येक राष्ट्र के जीवन में ऐसे संकट की स्थितियाँ आती हैं, जबकि कठोरता (Inelasticity) एक खतरा बन जाता है—जबकि विधान में परिवर्तन होना ही चाहिए, अन्यथा उसका उल्लंघन होगा। लचीला विधान इस प्रकार की राष्ट्रीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए भुकाया जा सकता है, परन्तु कठोर विधान ऐसी अवस्थाओं में टूट जाएगा। ग्राइम ने कहा है कि 'ऐसे विधान बिना उनके ढाँचे का विनाश किये इच्छानुसार भुकाय जा सकते हैं और जब संकट पस जाता है तब वे उसी प्रकार अपनी पूर्वावस्था को प्राप्त कर लेते हैं, जिस प्रकार वह-वृक्ष, जिनके नीचे से ट्रंक को ले जाने की सुविधा के लिए उनकी लटकती हुई कालियों को लींच कर फलन कर दिया गया हो।'<sup>१</sup> इस प्रकार यह विधान बिना हानि उठाये हुए एक भारी धक्के का भी सहन कर लेते हैं, परन्तु लिखित विधान तो एक भारी धक्के से चकनाचूर हो जाते हैं। ग्याया-घोश कूली ने कहा है कि 'जनता के शासन के लिए समग्र में जिनमें भी विधान रचे जा सकते हैं, उनमें सर्वश्रेष्ठ वही है जो राष्ट्रीय जीवन के स्वाभाविक विकास का परिणाम है और जो राष्ट्र के गीत होन के साथ स्वयं भी विकसित एवं विस्तृत होकर बिना भी समय बर्बाद तथा नागरिक एवं राजनीतिक स्वतन्त्रता के प्रचलित सिद्धान्तों की अभिव्यक्ति कर सकता है।' उसके अनुसार सबसे कम मूल्यवान् विधान वह है जो राष्ट्रीय अनुभव की उपेक्षा करता है तथा राष्ट्रीय भविष्य का भविष्य में सम्बन्ध-विच्छेद करके राज्य का भाग्य दाँवा खड़ा करता है।

लिखित विधान का एक दोष यह है कि वह राजनीतिक जीवन एवं राष्ट्र की अभिवृद्धि के सिद्धान्तों का अनिश्चित काल के लिए एक लेख-पत्र में दबाकर भरने का प्रयत्न करता है। यह ऐसा ही प्रयत्न है, जैसा एक व्यक्ति के लिए उसकी भावी शारीरिक वृद्धि तथा आकार का विचार किये बिना एक कोट बनाना। भविष्य काल में कुछ विधान राष्ट्र के विस्तार तथा विकास का विचार किये बिना ही बनाये गये थे।

मल्टन ने एक बार कहा था कि किसी राष्ट्र पर हमन महान् कोई संकट नहीं आ सकता कि अतीत में उसका सम्बन्ध पूरा। लपट बन दिया जाय। जब मैंने अपनी पुस्तक 'फ्रान्स की राज्य-क्रान्ति पर विचार' में फ्रेंच क्रान्तिकारियों की ऐसा करने के लिए तीव्र प्रलोचना की है। कुछ इसी कारण ही अठारहवीं शताब्दी के प्रथम विधान अल्पकालिक रहे। उनका इस प्रकार निर्माण किया गया मानो वे राष्ट्र के जीवन में एक आग का बंदन लड़ी, वरन् आग्नय बन के विन्दु में और मानो वे राष्ट्र के उपरुक्त इसी प्रकार बनाये जा सकते थे जैसे एक तब जाकेट (Strait Jacket) एक व्यक्ति के बदन पर बँटाई जा सकती है। मैं न कहूँ कि किसी भी ऐतिहासिक विधान की यह हास्यास्पद दशा नहीं हुई। ऐसे विधान वाला देश उस अतिशय मात्रा के समान है जैसे एक चीनी गृहपति के घर तोतियों से भोजन करना पड़े।

## अलिखित विधानों के दोष

कठोर विधानों की भाँति अलिखित विधानों में भी दोष है। उनके सम्बन्ध में यह धारणा की गयी है कि वे अस्थिर तथा दृढ़ता एवं स्थायित्व से विहीन होते हैं। ब्राइस ने कहा है कि वे 'हीराबित्तस की गरिमा के समान, जिसमें कोई व्यक्ति दूसरी बार प्रवेश नहीं कर सकता' सत्त प्रवाह की प्रवृत्ति में हैं। साधारण कानून की भाँति क्षणिक लोक-भावनाओं के प्रभाव में उनमें समीक्षण किये जा सकते हैं क्योंकि साधारण कानून की अपेक्षा उनका कोई विशेष कानूनी महत्व नहीं होता और उनमें परिवर्तन करने की कोई भिन्न विधि नहीं होती। उनकी आलोचना इसलिए भी की गयी है कि 'वे श्यायालयों के खिसौने' हैं क्योंकि उस विशाल साहित्य में से, जिसमें से विधान को ढूँढना पड़ता है, कोई बात अपनी इच्छानुसार ढूँढना या न ढूँढना सरल है। यह भी कहा गया है कि वे लोकतन्त्र के लिए उपयुक्त नहीं हैं और कुसंलग्नतात्मक समाजों के लिए अधिक उपयुक्त हैं। लोकतन्त्र में जनता उन वैधानिक निर्देशों के प्रति सन्दिग्ध रहती है जिनका कानून का रूप प्राप्त नहीं है और जो रिवाजों एवं परम्पराओं पर ही मुख्यतया आधारित रहते हैं। इस प्रकार का लोक-विश्वास प्रक्षलित है कि अलिखित विधान में लिखित विधान की अपेक्षा शासनाधिकारियों का कार्य करने की अधिक व्यापक स्वतन्त्रता मिलती है। ब्राइस ने कहा है कि 'जनता सीधी सीधी बातों का पसन्द करती है और राजकीय रहस्यों (Arcana Imperii) की ओर से बड़ी सन्दिग्ध रहती है जिससे अलिखित विधान परिपूर्ण रहते हैं।'<sup>१</sup>

विधान-मन्त्र-पीठाधीश्वरों पर सर्वोच्च अधिकारी लेखक जेम्सन ने दोनों प्रकार के विधानों के गुण-दोषों का इस प्रकार विवेचन किया है—'दोनों प्रकार के विधानों में गुण तथा दोषों पर विचार करने के पश्चात् उनके हानि-लाभों का ठीक-ठीक लेना-जोखना करना सरल नहीं है। मेरी अनुमति में जिस राष्ट्र ने उच्च मात्रा में राजनीतिक शिक्षण में पूर्णता प्राप्त कर ली है, उसके लिए अलिखित विधान ही अधिक अच्छा होगा। उस शिक्षण में इस प्रणाली की सुरक्षा के लिए दो तत्त्व बड़े महत्व के होंगे—प्रथम, राष्ट्र के समस्त नागरिकों में अपने राजनीतिक अधिकारों एवं कर्तव्यों का सम्यक् ज्ञान, द्वितीय, उनमें विधान के उत्पत्तियों की खोज के लिए सन्तुष्टता और ऐसे उत्पत्तियों का विरोध करने तथा उन्हें सुरक्षित ही दृष्टित करने की

१. Jameson, Constitutional Conventions, Sec. 77. साई बर्कमहेड ने विधानों के कठोर तथा लचीले विधानों के रूप में वर्गीकरण की आलोचना की है और उनके स्थान पर 'नियन्त्रित' (Controlled) तथा अनियन्त्रित (Un-controlled) विधानों के रूप में वर्गीकरण सुझाया है। इसके अनुसार इंग्लैण्ड का विधान अनियन्त्रित है।

२. Constitutions, p 31. ब्राइस ने कहा है कि लचीले विधानों की ठीक तरह से व्यवहार में लाने के लिए तीन शर्तें आवश्यक हैं—प्रथम, सर्वोच्च सत्ता राजनीतिक शिक्षणप्राप्त तथा राजनीतिक दृष्टि से ईमानदार प्रत्यमत के हाथ में होना चाहिए, द्वितीय जनता को राजनीति में निरन्तर अभिरुचि रखना चाहिए तथा तृतीय, जनता यद्यपि कानूनी दृष्टि से सर्वोच्च है और उसे सामान्य सिद्धान्तों का निर्देश करना चाहिए, परन्तु इसके बाद उसे शासन का प्रबन्ध एक शिक्षणप्राप्त प्रत्यमत के हाथों में सौंपकर सन्तुष्ट रखना चाहिए (वही, पृष्ठ ३६)।

तत्परता । इन तत्वों के प्रभाव में शासनाधिकारी वर्ग के अनधिकृत कार्यों से शासन-प्रणाली का विनाश बहुत शीघ्र हो जायगा । परन्तु ऐसे समाज के लिए, जिसका राजनीतिक शिक्षण अधूरा है या जो अभी राजनीतिक उदासीनता में प्रभावित रहता है और अभी सुधार के लिए अत्यधिक उत्साही हो जाता है, लिखित विधान ही श्रेष्ठतर होगा । ऐसे विधान पर राष्ट्रीय इच्छा का दबाव तो कम पड़ता है और इसी कारण उसके नियम भी अप्रचलित एवं दमनकारी हो जाते हैं, परन्तु इससे शासन के कर्मचारियों के लिए अनधिकृत कार्य करने के मार्ग में एक भयंकर बाधा उपस्थित हो जाती है । लिखित विधान के नियम इतने स्पष्ट होते हैं कि उनका उल्लंघन जानबूझकर ही हो सकता है और तथ्य भी इतने स्पष्ट होते हैं कि अधिकांश मामलों में कोई अनधिकृत चेष्टा करने का साहस नहीं कर सकता क्योंकि उससे भयंकर प्रतिरोध के उभरने का भय रहता है । ऐसी अवस्था में इस प्रकार के विधान की श्रेष्ठता इस तथ्य के कारण है कि अपने समस्त दोषों के साथ निश्चलता अविचारपूर्ण अथवा अविधानिक गतिशीलता की अपेक्षा कम सकटपूर्ण होती है ।<sup>१</sup>

लिखित तथा अलिखित विधानों के चाहे जो गुण-दोष हों, यह स्पष्ट है कि लोक-सचि लिखित विधान के पक्ष में है । अलिखित विधान का उदाहरण केवल ब्रिटिश विधान ही रह गया है । योरोप में प्रायः सभी राज्यों ने संयुक्त राज्य अमेरिका का अनुकरण कर लिखित विधानों को स्वीकार कर लिया है । जापान, चीन, आस्ट्रेलिया, ईरान, लिवेरिया तथा दक्षिणी अफ्रीका आदि योरोप तथा अमेरिका के बाहर के देशों में भी लिखित विधानों को स्वीकार कर लिया है । जिस किसी भी राज्य ने एक बार लिखित विधान का परोक्षण कर लिया है, उसने फिर अलिखित विधान की ओर कभी लौट नहीं किया ।

### (६) लिखित विधान के आवश्यक तत्व

#### लाक्षणिक (Typical) विधान का सारांश

एक लाक्षणिक लिखित विधान में तीन प्रकार की बातें होती हैं—प्रथम, नागरिकों के मौलिक नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारों की घोषणा तथा शासनसत्ता पर कुछ प्रतिबन्ध अथवा मर्यादा का आरोप करने वाले नियम जिससे उन अधिकारों का उपभोग किया जा सके, द्वितीय, ऐसे नियमों का उल्लेख जिनके द्वारा शासन के संगठन की व्यवस्था, उसकी सत्ताओं तथा शासन-प्रबन्ध एवं निर्वाचकों की व्याख्या आदि का निर्धारण किया जाता है, तृतीय, विधान में विधिवत् संशोधन या परिवर्तन करने की पद्धति का उल्लेख ।<sup>२</sup> एक संघ ने प्रथम श्रेणी में उल्लिखित नियमों को स्वतन्त्रता का विधान (Constitution of Liberty) कहा है, दूसरे प्रकार के नियमों को शासन का विधान (Constitution of Government) तथा तीसरे प्रकार के नियमों को प्रभुत्व का विधान (Constitution of Sovereignty) कहा है ।<sup>३</sup> गणतन्त्र राज्यों में प्रथम प्रकार के नियमों की मागधारणतया 'अधिकारों की घोषणा' (Declaration of Rights) अथवा 'अधिकारों का विधेयक' (Bill of Rights) कहा जाता है ।

१. The Constitutional Conventions, Sec. 78.

२. मूलना बीजिडे, Moore, Commonwealth of Australia, p. 75.

३. Burgess, Political Science and Constitutional Law, Vol. I, p. 137.

संयुक्त राज्य अमेरिका की जनता ने इस प्रकार के अधिकारों की घोषणा को सदा ही बड़ा महत्व दिया है और उन्होंने उन्हें अपने विधान का एक महत्वपूर्ण अंग माना है।<sup>१</sup> सन् १७८० से संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रत्येक विधान में, चार अपवादों को छोड़,<sup>२</sup> इस प्रकार की घोषणाओं को महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। चाइस ने लिखा है कि ऐतिहासिक दृष्टि से अमेरिकन अधिकार-घोषणाएँ विधानों का सबसे रोचक भाग रही हैं क्योंकि वे इंग्लैण्ड के मेगना कार्टा और बिल ऑफ राइट्स के प्रतिनिधि एवं प्रारम्भ सन्तति हैं।<sup>३</sup> इसी प्रकार फ्रान्स में भी क्रांति के कुछ समय के पश्चात् तक इस प्रकार के अधिकारों की घोषणा को शासन के लेस-पब्लो का आवश्यक भाग माना जाता था। फ्रान्स के सन् १७९१, सन् १७९३, सन् १७९५ तथा कुछ मात्रा में सन् १८४८ के विधानों में भी न केवल व्यक्ति के अधिकारों की विषय घोषणाओं का समावेश किया गया बल्कि अनेक प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों की दार्शनिक व्याख्याओं का भी उल्लेख किया गया।<sup>४</sup> यह वास्तव में विलक्षण बात है कि फ्रान्स के सन् १८७५ के वैधानिक कानूनों में अधिकारों की घोषणा का अभाव है। किन्तु कुछ फ्रेंच विधान-विशेषज्ञ मानते हैं कि सन् १७८९ की घोषणा के मौलिक सिद्धान्त आज भी फ्रान्स के सार्वजनिक कानून (Public Law) का प्रतिष्ठित अंग है और इसी कारण पार्लामेंट पर बन्धनकारी है। दुर्भाग्य का मत है कि वे केवल "नैदानिक नियम" ही नहीं हैं, बल्कि यथार्थ वैधानिक कानून हैं जिनसे पारलमन्त बाध्य है और जिनके विपरीत कोई भी पार्लामेंट का कानून अवैधानिक माना जायगा। वह तथा दूसरे फ्रेंच कानूनविद्वान मानते हैं कि सन् १८७१-७५ की राष्ट्रीय सभा (National Assembly) ने सन् १७८९ के सिद्धान्तों की इस कारण स्पष्टरूप से पुनः पुष्टि नहीं की और न उन्हें विधान में नियमपूर्वक स्थान ही दिया गया कि वे इसकी स्वतः के साथ स्थिर हो चुके थे कि ऐसा करने की कोई आवश्यकता ही नहीं समझी गयी। कानूनविज्ञों का मत पारलमन्त पर उनके बन्धनकारी प्रभाव के सम्बन्ध में चाहे जो हो, फ्रेंच न्यायालय पार्लामेंट कि उन कानूनों को, जो उन सिद्धान्तों के विपरीत हैं, व्यर्थ एवं शून्य घोषित करने से

१. राष्ट्रीय विधान में इस प्रकार के नियमों का अभाव उन मुख्य कारणों में से एक था जिसके कारण विभिन्न राज्यों के नागरिकों ने उसे स्वीकार करने में आपत्ति की थी। सन् १७९१ में जो प्रथम दस संशोधन स्वीकृत हुए, उनमें इस आपत्ति का निराकरण कर दिया गया।
२. ये चार अपवाद सुईडाना के सन् १८१२, सन् १८४५, सन् १८५२ तथा सन् १८६४ में स्वीकृत विधान थे, यद्यपि प्रत्येक में व्यक्ति के अधिकारों की घोषणा से मिलती-जुलती कुछ बातें अवश्य थीं। इस प्रकार की घोषणाएँ शासन के प्रतिश्रमणों के डर में की गयी थी जिनका भय उतना दूर नहीं है, परन्तु भ्रष्ट व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप का डर बहुत बढ गया है जिससे सुरक्षा सुनिश्चित करना ही अब इन घोषणाओं का मुख्य प्रयोजन रह गया है।
३. The American Commonwealth, Ch. 36- Sherger, The Evolution of Modern Liberty, Pts. III-IV तथा Jellinek, Declaration of the Rights of Man and the Citizen भी देखिये।
४. सन् १७९९, सन् १८०४, सन् १८१४, सन् १८२० तथा सन् १८५२ के फ्रेंच विधानों में मनुष्य के अधिकारों के पक्ष में कोई घोषणा नहीं है।

इन्कार कर देते हैं। इस कारण फ्रेन्च पार्लियामेंट में समय-समय पर अधिकारों की घोषणा की विधान में सम्मिलित करने के लिए तथा सुप्रीम कोर्ट की स्थापना के लिए प्रस्ताव रचे गये हैं, जिसको विधान के प्रतिबन्धित कानूनों की अवैधानिक घोषित करने की सत्ता हो। इस बात में फ्रान्स का विधान योगेय के अन्य देशों के नवीन विधानों से भिन्न है, जिनमें अधिकारों की विवाद घोषणाओं को स्थान प्राप्त है। सन् १८७१ के जर्मन विधान तथा सन् १८५० के प्रशियन विधान में, जिसे राजा ने प्रदान किया था, इस प्रकार के व्यक्ति की स्वतन्त्रता का नियम नहीं थे, परन्तु उनके स्थान पर बने हुए नये विधानों में फ्रेन्च तथा अमेरिकन विधानों की व्यक्ति की स्वतन्त्रता सम्बन्धी घोषणाओं से भी अधिक विवाद घोषणाएँ हैं।

### शासन-मण्डल के सम्बन्ध में नियम

विधान के दूसरे प्रकार के नियमों का सम्बन्ध स्यारक धर्म में शासन के मण्डल से है जिसमें शासन के विविध विभागों के बीच सत्ता का वितरण, राज्य की विविध एजेंसियों का मण्डल जिनके द्वारा सत्ता की अभिव्यक्ति होती है, उनकी सत्ता की सीमा एवं अवधि, शासनाधिकारियों की नियुक्ति या निर्वाचन की विधि तथा निर्वाचकों का मण्डल सम्मिलित हैं। कुछ विधानों में इस प्रकार के नियम कम और सामान्य होते हैं। उदाहरण के लिए, फ्रान्स के 'वैधानिक' कानूनों में प्रतिनिधि-मन्त्रालय (Chamber of Deputies) के मण्डल, निर्वाचन अवधि आदि के सम्बन्ध में कुछ भी उल्लेख नहीं है, उसमें केवल यह उल्लेख है कि प्रतिनिधि सभा का निर्वाचन प्रोद्युक्तताधिकार के आधार पर होगा। उसमें न्याय व्यवस्था के सम्बन्ध में भी कोई उल्लेख नहीं है और सन् १८८५ के संसोधन का पश्चात्, जिसके फलस्वरूप सीनेट से सम्बन्धित सभी धाराएँ विधान में निजाम दी गयीं, उनमें पार्लियामेंट का द्वितीय सभागृह सीनेट के सम्बन्ध तक में कोई उल्लेख नहीं रहा। फ्रान्स के विधान के सम्बन्ध में यह कहा जा है कि उसमें विक्षिप्तता का कुछ भी है, उसका कारण नहीं वह कि जिन बातों का उसमें प्रभाव है, उसके कारण है। इन कारणों से कुछ फ्रेन्च लेखकों ने कहा है कि फ्रान्स का कोई विधान ही नहीं है।

### संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान

संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान लिखित विधानों में अपनी विषय-वस्तु तथा अपने लक्ष्य की दृष्टि से आदर्श है। शासन-मण्डल के सम्बन्ध में उसके नियम सामान्य हैं, परन्तु उनमें सभी महत्वपूर्ण एवं आघातपूर्ण बातें आ जाती हैं। उनमें कार्टपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायापालिका के बीच शासन-सत्ता के विभाजन एवं वितरण की व्यवस्था तथा प्रत्येक विभाग के मण्डल की सामान्य सीमा में व्यवस्था की गयी है, उनकी अधिकार-सीमाओं एवं सत्ताओं का सक्षिप्त तथा तात्त्विक विवरण है और राष्ट्रीय तथा राज्यों की सरकारों पर जो प्रतिबन्ध है, उनकी एक सूची भी दी गयी है। उसमें प्रकीर्ण नियम तो नहीं के बराबर हैं। उसमें व्यापार उद्योग, बैंक, रेल, स्कूलों, फल-सेना तथा नौसेना के सम्बन्ध में उल्लेख बहुत ही कम है। वह वास्तव में संक्षिप्त तथा तात्त्विक एवं वैज्ञानिक श्रुति का एक सुन्दर नमूना है। यह बात भी उल्लेखनीय है कि जिस भाषा में उसका रचना की गयी है वह अनावश्यक एवं अस्पष्ट शब्दावली से विलग्न मुक्त है। अमेरिकन विधान के सम्बन्ध में आइस ने अपनी मत इस प्रकार प्रकट किया है—'अपनी योजना की स्वाभाविक छद्मता, अपनी जनता की परि-

१. इस प्रकार का प्रस्ताव M. Benoist ने सन् १९०३ में किया था।

स्थितियों के साथ अनुकूलता, सारणी, संक्षिप्त, भाषा की शुद्धता और विस्तार की बातों में सर्वोत्तम के साथ मिश्रितता में निश्चितता के समुचित सम्मिश्रण के कारण यह विधान अन्य समस्त लिखित विधानों से श्रेष्ठतम है।<sup>१</sup>

किन्तु इस सम्बन्ध में योरोप के अनेक देशों के विधानों ने अमेरिकन तमूने का अनुसरण नहीं किया है। विस्तार में वे अमेरिकन विधान की अपेक्षा अधिक बड़े हैं और उनमें साधारण कानून की भी कई बातें होती हैं।<sup>२</sup> यह तो मानना पड़ेगा कि देश के राजनीतिक, प्राथिक और सामाजिक जीवन में वैधोदमियों की वृद्धि के साथ-साथ विधान के द्वारा नियमित होने वाले तथा साधारण कानूनों द्वारा नियमित होने योग्य समस्त जाने-बाने विषयों पर लोक की विभाजन देखा आवश्यक रूप से बदलती रहेगी। सन् १७८६ में, जो विषय साधारण कानून द्वारा निरापद रूप में नियमित किये जा सकते थे, उन्हें राज की परिस्थिति में विधान द्वारा नियमित करना पड़ता है। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि आधुनिक समय में जो विकास हुआ है, उनके कारण ऐसी अनेक नयी समस्याएँ खड़ी हो गयी हैं, जिन्हें वैधानिक कानून में स्थान मिलना चाहिए और जो समुक्त राज्य के विधान के निर्माण के समय विद्यमान नहीं थी। इन स्थितियों एवं विधान के कार्यों के सम्बन्ध में बदलती हुई लोक-रुचि के कारण विधानों में विस्तार करने की प्रवृत्ति बढ़ रही है और उनमें ऐसी बातों का सविस्तार उल्लेख किया जाने लगा है जिनका पूर्वकालीन स्थितियों में विधानों में उल्लेख नहीं होना था।

## (७) विधानों का विकास और विस्तार

### विकास की प्रक्रियाएँ

सर जेम्स मैकडुगल तथा सर हेनरी मेन की पुरानी उक्ति है कि विधान विवर्धित होते हैं, बनाये नहीं जाते। इस उक्ति में चाहे जिस मात्रा में सत्यापन हो, परन्तु यह तो प्रसङ्गिष्ठ नग्न है कि कोई भी प्रचलित शासन-विधान अपनी ऐसी अन्तिम अवस्था की नहीं पहुँच चुका है जहाँ से चाहे उसका विकास ही सम्भव न हो। राष्ट्रपति वाशिंगटन ने अपने विचारों के भाषण में कहा था कि अन्य मानव-संस्थाओं के समान शासनों के वास्तविक रूप का निर्धारण करने में समय और अभ्यास का बड़ा महत्व है। सर्वि काउथम ने कहा कि 'यदि उनका कोई मूल्य है तो विधानों का विकास एवं वृद्धि होनी चाहिए, उनकी जड़ें हैं, वे परिपक्व होते हैं और वे टिकते भी हैं। जिन विधानों का निर्माण किया जाता है, वे भूमि में गड़ी हुई रंगीन छड़ी के समान होते हैं जैसे मिने कई जगह स्वतन्त्रता के बूझ लगे हुए देखे हैं। उनकी न

१. The American Commonwealth, Vol II, p. 20.

२. यही बात नये लैंटन अमेरिकन विधानों, विशेषकर १२ मितम्बर १६२५ ई० के बिली के विधान, के सम्बन्ध में नहीं जा सकती है। अमेरिकन विधानों का प्राकार धीरे-धीरे बहुत बढ़ गया है। वर्जिनिया का विधान कुछ पृष्ठों से बढ़ते-बढ़ते ७५ पृष्ठ का हो गया है। अलाबामा के वर्तमान विधान में ३,३०० शब्द हैं, लुइसियाना के विधान में ४५,००० और ओकलाहमा के विधान में ५०,००० शब्द हैं। Pol Sci. Quar., Vol. XXX (1915), pp. 201 पर Dodd के The Function of a State Constitution शीर्षक वाले तल्ल को देखिये।

कोई जड़ होती है, न वे फलवान् होते हैं ; वे झीघ ही निर्बल हो जाते हैं और मट्ट हो जाते हैं ।<sup>१</sup>

### लोक-प्रथा एवं व्यवहार

लिखित विधान तीन प्रकार से वृद्धि प्राप्त करते हैं—(१) व्यवहार (Usage) से, (२) कानूनी व्याख्या से तथा (३) विधिवन् सशोधन (Formal amendment) से । विधान के विषय में लोक-प्रथा तथा व्यवहार का प्रभाव विविध प्रकार की परिस्थितियों पर निर्भर है । नवीन की अपेक्षा प्राचीन विधानों में इसका बड़ा महत्त्व है । प्रथा तथा व्यवहार का उन प्राचीन समाजों में भी विशेष प्रभाव होता है, जिनके लोगों में नवीन समाजों की अपेक्षा गतीत के लिए विशेष श्रद्धा होती है ।<sup>२</sup>

अमेरिका के नवीन राज्यों में, जहाँ एक पीढ़ी में कम से कम एक बार विधानों में मसौदा या वित्तकुल ही परिवर्तन होता रहता है, विधानों का लोक-प्रथा एवं व्यवहार द्वारा विकास नगण्य-सा होता है । इसी प्रकार फ्रांस में जहाँ देश की वैधानिक प्रगति में विकास की अपेक्षा क्रान्ति का स्थान अधिक रहा है और जहाँ सन् १७८६ में प्राये ११ विधान बने और मट्ट हुए, विधान का लोक-प्रथा तथा व्यवहार द्वारा विकास अपेक्षाकृत कम ही हुआ है ।<sup>३</sup> परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका का विधान जो मैसैचुसेट्स के विधानों में सबसे पुराना है, अनेक दिशाओं में लोक-प्रथा तथा व्यवहार (Custom and Usage) द्वारा अधिक विकसित एवं विस्तृत हुआ है ।<sup>४</sup> समस्त राज्यों में नये नियमों के निर्माण तथा नवीन पद्धतियों के प्रयोग से रीति-रिवाज पर आधारित नियमों का निर्माण होता रहता है, जिससे एक सीमा तक लिखित विधान की धाराओं की पूर्ति होती रहती है और उनके प्रयोग में परिवर्तन हो जाते हैं । संयुक्त राज्य अमेरिका के जैसे विधान की, जिसमें इतनी सूक्ष्मता और विस्तार की बातें आ इनका प्रभाव है, आवश्यक रूप से व्यवस्थापिका द्वारा निमित कानूनों, न्यायालयों की व्याख्याओं और लोक-प्रथा द्वारा पूर्ण होनी चाहिए । बिना मसौदों प्रथम रिवाजों के उसका प्रयत्न में माना असम्भव है ।

### न्यायालयों की व्याख्या द्वारा विकास

न्यायालयों की व्याख्याओं द्वारा लिखित विधान का विकास आवश्यक रूप से उसकी भाषा की सदृश्यता तथा अभिव्यक्ति की मूल्यताओं के कारण, जो प्रत्यक्ष साक्ष्यानी से बनाये हुए विधानों में भी बहुलता से होती है, नवीन परिस्थितियों के उत्पन्न हो जाने तथा उसके नियमों के अर्थ के सम्बन्ध में अनिवार्य मतभेद होने के कारण होता है । ऐसी परिस्थितियों में, न्याय विभाग का यह कर्त्तव्य हो जाता है कि वह केवल विधान के नियमों की सखी व्याख्या ही न करे बल्कि विधान के रचयिताओं

१. The British Constitution, 'Works,' Vol. XI, p. XXI.

२. तुलना कीजिये, Bryce, The American Commonwealth, Ch 32.

३. परन्तु वर्तमान (द्वितीय विश्व-युद्ध के पहले के) विधान में जो ५० वर्ष में प्रचलित है, बहुत से रिवाज सम्मिलित हो गये हैं, जैसे प्रेसिडेंट दूसरी बार अपने पद पर कार्य कर नहीं सकता, पालमिण्ट उसे पद-त्याग के लिए विवश कर सकती है, आदि ।

४. इस प्रकार के रीति-रिवाज के लिए Ogg and Ray, Introduction to American Government, p. 220 तथा Beard, American Government and Politics, Ch. 4 देखिये ।



के वास्तविक मन्तव्य को भी स्पष्ट करे और यह भी बतलावे कि उसका प्रयोग उन विषयों में कहाँ तक व किस सोमा तक हो सकेगा जिनका विधान में उल्लेख नहीं है, परन्तु जिनके सम्बन्ध में यदि विधान के रचयिताओं में दूरदर्शिता होती तो वे प्रवश्य ही व्यवस्था करते।<sup>१</sup> न्यायालय की व्याख्याओं द्वारा विधान में विस्तार संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में प्रधानतः होता है, जहाँ न्यायमय को विधान के नियमों की व्याख्या ही करने का अधिकार नहीं वरन् विधान के प्रतिकूल कानूनों को प्रवैधानिक घोषित करने का भी अधिकार है। यह वास्तव में सत्य है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान का एक बड़ा भाग न्यायालयों की व्याख्या से बना है। विधान की प्रायः प्रत्येक धारा की व्याख्या की जा चुकी है और यदि हम न्यायालयों द्वारा की गयी व्याख्याएँ उसमें से निकाल दें तो हम उसे पहचान भी न सकेंगे।

### विधिवत् संशोधन द्वारा विकास

विधान के विस्तार का सुनिश्चित साधन, विशेषकर अणुतन्त्रों में, उसमें उल्लिखित विधि के अनुसार संशोधन है। जैसा कहा जा चुका है, विधान में संशोधन करने का नियम प्रत्येक लिखित विधान का आवश्यक ग्रंथ माना जाने लगा है। अमेरिकन राज्यों के कुछ प्रारम्भिक विधानों में (अठारहवीं शताब्दी के आठ राज्यों के विधानों में) विधान में संशोधन के लिए ऐसे कोई नियम नहीं थे। इस सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है कि यह भूल विधान में संशोधन की स्पष्ट विधि के उल्लेख के लाने का न सम्भलने के कारण था या इस प्रकार के प्रचलित लोकमत के कारण जिसका उल्लेख कई बार 'अधिकारों के विधेयको' में किया गया था कि जनता का यह जन्मसिद्ध अधिकार है कि वह हर समय अपने विधान में संशोधन कर सकती है और इस कारण इस प्रकार की धारा विधान में जोड़ कर इस अधिकार पर स्वयं ही प्रतिबन्ध लगाकर उसे सीमित करना आवश्यक नहीं था। इसका कारण चाहे जो हो, परन्तु विधान में संशोधन करने की कानूनी विधि की व्यवस्था करने की वाङ्मनीयता (आवश्यकता नहीं) मान्य होने लगी और उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से बनने वाले समस्त अमेरिकन राज्यों के विधानों में, तीन विधानों को छोड़कर,<sup>२</sup> संशोधन के नियम दिये गये हैं। कोई भी लिखित विधान संशोधन की व्यवस्था के अभाव में पूर्ण नहीं है और वर्तमान समय में संसार के देशों में जो लिखित विधान प्रचलित हैं, उनमें केवल स्पेन तथा इटली के विधान ही ऐसे हैं जो इस सम्बन्ध में मोग हैं। कुछ बातों में विधान के संशोधक नियम सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं क्योंकि लिखित विधान के राज्य की स्वाभाविक एवं वास्तविक स्थितियों के साथ सामंजस्य पर ही यह बात निर्भर है कि उसका विकास लगातार शान्तिपूर्वक होता रहेगा या उसे धारी-धारी से गतिहीनता, प्रतिगमन प्रयत्न अन्तिम का सामना करना पड़ेगा।<sup>३</sup> राष्ट्रपति विल्सन ने ठीक ही कहा था कि विधान को आवश्यक रूप से 'जीवन-रथ' होना चाहिये, 'उसका सारतत्व राष्ट्र के विचार एवं सम्प्राप्त है।' अतः राष्ट्रजीवन में परिवर्तन का साथ उसको (विधान को) भी वृद्धि एवं विकास होना चाहिए। 'जीवित राजनीतिक विधान

१. देखिये, Cooley, Constitutional Limitations, Ch. 4; Lieber, Practical and Legal Hermeneutics, Ch. 3 देखिये।

२. वर्जिनिया के सन् १८३०, १८५१ तथा सन् १८६४ के विधान।

३. तुलना कीजिये, Burgess, Political Science and Constitutional Law, Vol I, p. 137.

अपनी रचना तथा अपने व्यवहार में विकासवादी होना चाहिए।<sup>१</sup> जॉन स्टुअर्ट मिल ने कहा है कोई भी विधान उस समय तक स्थायी होने की धारणा नहीं कर सकता, जब तक वह प्रगति और व्यवस्था की गारण्टी नहीं देता।<sup>२</sup> समय के साथ मानव समाजों की अभिवृद्धि होती है और उनका विकास होता है और जब तक ऐसे वैधानिक परिवर्तनों की व्यवस्था नहीं होती, जो समाज के धार्मिक विकास के लिए परम आवश्यक हैं, वे अवश्य गतिहीन अवस्था प्रतिगामी हो जायेंगे।

### असशोधनीय विधान

ऐसे कतिपय उदाहरण हैं जिनमें विधानों ने स्वयं अपने कुछ नियमों के संशोधन का विलकुल निषेध कर दिया है। सन् १८८४ में फ्रेंच विधान में उस धारा का संशोधन किया गया कि नेशनल एसेम्बली गणतन्त्र शासन के धर्म की रक्षा करने वाले प्रस्ताव पर कदापि विचार नहीं करेगी। क्या एक नेशनल एसेम्बली मर्दान्ते के लिए दूसरी एसेम्बली पर इस प्रकार का बन्धन लगा सकती है यह बात सन्देहास्पद है। एसमोन का विचार है कि एसेम्बली ऐसा बन्धन लगा सकती है किन्तु यू.सी का विचार इसके विपरीत है और वह सही भी प्रतीत होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान में भी कुछ ऐसी धाराएँ हैं जिनमें संशोधन नहीं किया जा सकता, उदाहरणार्थ, सन् १८०८ में पूव अमेरिका के विधान की धारा १ (६) (दामों की देश में लाने के निषेध के सम्बन्ध में) के प्रथम अवधायक अनुच्छेद में कोई संशोधन नहीं किया जायगा, और किसी भी राज्य को उसकी अनुमति के बिना सिनेट में उसके समान प्रसाधिकार से वंचित नहीं किया जायगा। इन निर्देशों द्वारा जनता को अपने विधान में संशोधन करने की प्रभुत्व सत्ता पर प्रतिबन्ध लगाने का प्रयत्न किया गया है। इस प्रकार के नियम सार्वजनिक नीति की दृष्टि से आपत्तियुक्त हैं और उनका फोचित्व भी गवैहपूर्ण है। य इस कल्पना पर आधारित है कि विधान के रचयिता सर्वथा निर्भ्रान्त थे और उन्हें यह कहने का अधिकार भी था कि उन्होंने जो कुछ लिखा है, वही अन्तिम है और भावों मन्तव्य को उसे मानना चाहिए। मतफोर्ड ने लिखा है कि असशोधनीय विधान 'समय का सबसे महान् अत्याचार' है। उसका अर्थ है कि असशोधनीय विधान स्वतन्त्र जनता की मूल पुरुषों के अधिकार में मौप देता है और जनता का काम केवल यह रह जाता है कि वह अपनी समाधियों के प्रस्ताव-पत्रों से सहामन बनाय।<sup>३</sup> जेफरसन ने कहा है कि 'प्रत्येक पीढ़ी को उस कानून व निर्माण का अधिकार है जिसके अन्तर्गत वह रहती है। यह भूतल पर जीवित मनुष्यों का सीमाधिकार है, उस पर मृतकों की न कोई सत्ता है और न कोई अधिकार है।'<sup>४</sup>

### संशोधन का सखीलापन

विधान में संशोधन करने के नियम न तो इतने कठिन होने चाहिए कि उनके कारण आवश्यक संशोधन करना व्यावहारिक रूप में असम्भव हो जाय और न इतने सखीले ही होने चाहिए कि बार बार तथा अनावश्यक संशोधन करने के लिए प्रोत्साहन मिले जिससे विधान की सत्ता ही कम हो जाय। न्यायाधीश जेम्सन ने कहा है कि संशोधन

१. *Constitutional Government in the United States* (1912), pp. 22, 57

२. *Representative Government*, p. 8.

३. *The Nation*, p. 155.

४. Quoted by Merriam, *American Political Theories*, p. 151.

का यन्त्र एक सेम-व्हाल (Safety Valve) की भाँति होना चाहिए जो इस प्रकार बना हो जिससे न तो यन्त्रीन धपना काम अत्यधिक मुविधापूर्वक कर सके और न उसे चलाने के लिए इतनी शक्ति का मँजब करना पड़े कि वह फूट ही जाय। उसकी व्यवस्था करते समय एक ओर तो विकास की आवश्यकताओं तथा दूसरी ओर स्थिति-पालकता (Conservatism) की आवश्यकताओं का ध्यान रखना चाहिए। 'विधान की शब्दावली की एक पवित्र लेख-पत्र की भाँति उस विध्या स्थितिपालकता की भावना से पूजा नहीं करनी चाहिए जो अपने जोरों वस्त्रों में उस समय तक चिपटी रहनी है, जब तक शरीर स्वयं शीत के कारण नष्ट न होने लग जाय और न उसे राजनेताओं के हाथों में खिलोना बन जाने देना चाहिए ताकि वे उसके साथ मनमाना बिलबाड करके उसे भिरा कर साधारण कानून की शोर्ट में रख दें।'<sup>१</sup>

### संशोधन की कुछ वर्तमान विधियाँ

यहाँ विविध देशों में प्रचलित वैधानिक संशोधन की रीतियों पर विचार करना सम्भव नहीं है। निस्सन्देह ब्रिटेन का विधान भवम सचीला है, वहाँ उसमें संशोधन साधारण कानून की भाँति ही किया जाता है। इटली के विधान में संशोधन की किसी भी व्यवस्था के न होने के कारण इटली की पार्लामेण्ट ने भी उसमें अपनी इच्छानुसार संशोधन करने का विधेयाधिकार प्रत्यक्ष रूप से लिया है। जहाँ तक संशोधन की विधि से सम्बन्ध है, फ्रान्स का विधान भी लचीला है। वहाँ पार्लामेण्ट के दोनों भवन पहले पैरिस में संशोधन के पक्ष में पृथक्-पृथक् प्रस्ताव स्वीकार कर लेते हैं और उसके बाद बादमाई में दोनों भवनों के सम्मिलित सम्मेलन में उसे स्वीकार कर लिया जाता है।

प्रधिकाश विधान इस ग्रंथ में कठोर है कि उनमें संशोधन साधारण कानूनों से भिन्न रीति में होता है, यद्यपि ऐन विधान विधायक तथा व्यवस्थापिका सत्ताओं में भेद मानते हैं और प्रत्येक मन्त्र का प्रयोग भिन्न मन्त्रालयों द्वारा भिन्न विधि में किया जाता है। विधि साधारणतया अधिक कठिन भी होती है।

इस प्रकार मयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के अनुसार अमेरिकन कांग्रेस (व्यवस्थापक मण्डल) के किसी भी एक सभागृह (Chamber) में एक-तिहाई से एक अधिक सदस्यों के विरोध से संशोधन रोक जा सकता है और जब संशोधन का प्रस्ताव दोनों सभागृहों में किया गया हो, तब एक-तीहाई से एक अधिक राज्यों के विरोध के कारण संशोधन नहीं हो सकता। वास्तव में, विविध राज्यों में जनगण्य की प्रसमानता होने के कारण यह सम्भव है कि अमेरिका की जनसंख्या का चालीसवाँ भाग, जो कई राज्यों में बिखरा हुआ है, शेष उन्तालीस भागों की जनसंख्या द्वारा प्रस्तुत संशोधन को रोक दे।<sup>२</sup>

संशोधन की इस पेशीदा प्रक्रिया के कारण संशोधन की विधि को ऐसी लचीली और अधिक प्रजातन्त्रीय बनाने का सुभाव रखा गया है जिससे यह सम्भव हो सके कि कांग्रेस के दोनों सभागृहों में सामान्य बहुमत द्वारा संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सके और आगे से अधिक राज्यों में बहुमत द्वारा स्वीकार किया जा सके,

१. Constitutional Conventions, p. 549.

२. Kimball, National Government of The United States, p. 44 ; Ogg and Ray, op. cit., p. 215.

यदि यह बहुमत सारे देश के समस्त मतों का बहुमत हो।<sup>१</sup> कुछ अमेरिकन राज्यों के विधानों की संशोधन-विधि तो और भी कठिन है और कई राज्यों में (उदाहरणार्थ, इतिनोय तथा इण्डियाना में) उनमें परिवर्तन करने के प्रयत्न प्रायः विफल रहे हैं।

**विधान की पवित्रता के सम्बन्ध में विरोधी दृष्टिकोण**

इस विषय में राजनीतिक लेखकों में मतभेद है कि विधान के प्रति जनता की मनोवृत्ति कैसी होनी चाहिए, क्या उसे पवित्र मानना चाहिए और उसे स्वाभाविक प्रक्रियाओं द्वारा विकसित होने के लिए छोड़ देना चाहिए अथवा उसे अन्य मानव संस्थाओं की भांति ही संस्था आप और नवीन तथा बदलती हुई परिस्थितियों के साथ उसका सामंजस्य स्थापित करने के लिए समय-समय पर उसमें संशोधन किये जाय। एडमंड बर्क का सिद्धान्त पुनः विचार के पक्ष में था। उसने अपनी 'कैन्थ ट्रान्सि पर विचार' नामक पुस्तक में माना है कि विधान एक 'विशिष्ट क्रमागत उत्तराधिकार' (Entailed Inheritance) है, एक धरोहर है, जिसका प्रबन्ध उन्हीं लोगों को करना चाहिए जो उसके उत्तराधिकारी हैं। अतः उसमें बलपूर्वक परिवर्तन करना, जैसा फ्रान्स में 'विनाश के निर्माताओं' ने अपने विधान के सम्बन्ध में किया था, मानो उसकी पवित्रता को भ्रष्ट करना है। मनुष्य तथा राष्ट्रीय लोगों के लिए सुख-यथ आवश्यक नूतनता की दशा में नहीं बरन् अतीत की पूजा तथा उसके साथ न्याय करने में है।<sup>२</sup> इस प्रकार विधान को पवित्र मानने वाले बहुत कम हैं, परन्तु आज भी समस्त राज्य अमेरिका में ऐसे लोग हैं जो विधान को अनादर की भावना से देखने की प्राथमिक प्रवृत्ति को निन्दा करते हैं।<sup>३</sup> किन्तु काल-चक्र की गति के साथ अमेरिका की जनता, बल्कि साधारणतया समस्त मनुष्य की प्रजातन्त्रीय जनता, जेफरसन के राजनीतिक विचारों को मानने लगी है। जेफरसन ने कहा था कि विधान को देव-मन्दिर की प्रतिमा की भांति ऐसा पवित्र नहीं मानना चाहिए कि उसका स्पर्श ही न किया जा सके। प्राचीन विधानों में परिवर्तन कर उन्हें नवीन अवस्थाओं के अनुकूल बनाने के लिए प्रायः किये जाने वाले प्रयत्नों में यही सिद्ध हावा है कि एडमंड बर्क की अपेक्षा जेफरसन की विचारधारा की ही विजय हुई।<sup>४</sup>

१. ऐसा प्रस्ताव स्वर्गीय सीनेटर साफोर्ट ने सन् १६१२ में प्रस्तुत किया था।
२. उनके विचारों के दिग्दर्शन के लिए MacCunn, *The Political Philosophy of Edmund Burke* (1913), Ch. 5, Vaughan, *Studies in the History of Political Philosophy* (1925), Vol II, Ch. 1 तथा Graham, *English Political Philosophy* (1911), Chs. 1-4 देखिये।
३. उदाहरणार्थ, देखिये, Butler, *Why Should We Change Our Form of Government* (1912), Ch. 1 तथा उसकी *True and False Democracy* (1907), Ch. 1. कुछ वर्ष पहले एलिहूट ने घोषणा प्रकट की थी कि अमेरिकन लोग संशोधन की आदत अभी नहीं डालेंगे।
४. अमेरिकन लोगों की मनोवृत्ति राज्यों के विधानों की अपेक्षा मधीम विधान के प्रति भिन्न है। काइम ने सन् १६१० में कहा था कि अमेरिकन लोगों का अपने विधान के लिए दृढ़ता आदर बढ़ गया है कि उसमें मौलिक परिवर्तन के प्रयत्न सफल नहीं हो सकते। परन्तु उसके बाद जो संशोधन हुए हैं, उन्हें देखने हुए प्रकट होता है कि यह आदर-भावना सीरा होती जा रही है।

## मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Amos, "Science of Politics" (1883), Ch. 1.  
 Borgeaud, "Adoption and Amendment of Constitution" (1895), Chs. 1, 6.  
 Boutmy, "Studies in Constitutional Law" (English translation by Dicey, 1891), Parts I & III.  
 Brunet, "The New German Constitution" (English translation by Gollomb, 1922), Ch. 1, Sec. 2.  
 Bryce, "Constitutions," in his "Studies in History and Jurisprudence" (1901), Vol. I, also his "American Commonwealth" (1910), Vol. I, Chs. 31-35, 37-38.  
 Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1865), Vol. I, Pt. II, Bk. I, Ch. 1.  
 Cooley, "Constitutional Limitations" (7th ed., 1903), Chs. 1, 4, also "Comparative Merits of Written and Unwritten Constitutions," *Harv. Law Rev.*, Vol. II.  
 Dodd, "The Revision and Amendment of State Constitutions" (1919), Ch. 4; and "The Function of a State Constitution" *Pol. Sci. Quart.*, Vol. XXX (1955).  
 Finer, "The Theory and Practice of Modern Government" (1931), Vol. I, Ch. 7.  
 Goodnow, "Principles of Constitutional Government" (1916), Ch. 1.  
 Headlam-Morley, "The New Democratic Constitutions of Europe" (1928).  
 Jameson, "The Constitutional Convention" (1867), Chs. 3-5, 8.  
 Jellinek, "Recht des Modernen Staates" (1905), Bk. II, Ch. 15.  
 Lowell, "The Government of England" (1908), Vol. I, Ch. 1.  
 Maine, "Popular Government" (1886), Essay No. IV.  
 Oppenheimer, "The Constitution of The German Republic" (1923), Chs. 1, 11.  
 Saleilles, "The Development of the Present Constitution of France," *Ann. Amer. Acad. of Pol. and Soc. Sci.*, Vol. VI, (1895), pp. 1-78.  
 Stimson, "The Law of the Federal and State Constitutions of the United States" (1908), Ch. 1.  
 Tiedman, "The Unwritten Constitution" (1809), Ch. 12.  
 Wilson, "Congressional Government in the United States" (1890), Ch. 1; also his "Constitutional Government in the United States" (1908), Ch. 1.

## निर्वाचक-मण्डल

## (१) निर्वाचन-कार्य की प्रकृति

## निर्वाचन की महत्ता

पनिनिधि शासन-प्रणाली के अन्तर्गत निर्वाचन-मण्डल की रचना तथा निर्वाचन-प्रक्रियाओं के सम्यक् का, जिनके द्वारा उसका कार्य होता है, पर्यन्त महत्त्व है क्योंकि यह उस प्रणाली का आधार एवं सार है। जैसा आगामी अध्याय में बतलाया जायगा निर्वाचक-मण्डल (Electorate) नागरिकों की केवल एक मस्या ही नहीं है, जो अधिकार प्रजातन्त्रात्मक देशों में अन्तिम रूप में राज्य-शासन के रूप का निश्चय करती और राज्य-अधिकारियों का चुनाव करती है, प्रत्युत यह अधिकार क्षेत्रों के मत में, आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में स्वयं शासन का एक भग ही बन गया है।

निर्वाचक मण्डल अपने कार्य का सन्तुष्टान की प्रक्रिया द्वारा सम्पादन करता है। जो यह कार्य करते हैं या उसे करने के योग्य होते हैं, वे निर्वाचक या मतदाता (Elector or Voter) कहलाते हैं, जिस माध्यम द्वारा इस अधिकार का प्रयोग किया जाता है, उसे मतपत्र (Ballot) कहते हैं (क्योंकि भाषा में इसे Bulletin कहते हैं) और जिस सम्मेलन में यह किया जाता है, उसे निर्वाचन कहते हैं।

## मताधिकार की प्रकृति के सिद्धान्त

मताधिकार की प्रकृति के सम्बन्ध में दो सामान्य सिद्धान्त माने गये हैं। प्रथम, यह प्रत्येक नागरिक, कम से कम प्रत्येक वयस्क पुरुष नागरिक का जो अपने निश्चयचित्त से अपनी अक्षमता के कारण अयोग्य न ठहरा दिया गया हो, प्राकृतिक एवं नैसर्गिक अधिकार माना गया है। यह अधिकार उसे राज्य की सदस्यता के लिये प्राप्त माना जाता है। द्वितीय, उसे एक प्रकार का सामाजिक कार्य माना गया है जो सामाजिक उपयोगिता की दृष्टि से नागरिक को सौंप दिया गया है और चूँकि अधिकार में समाज का बरूपाण इस कार्य के सुशास्त्र में सम्पादन पर ही निर्भर है, इसलिए यह अधिकार ऐसे लोगों को ही दिया जाता है जो सुयोग्य हों और जिनमें इस कार्य के सम्पादन की क्षमता हो।<sup>१</sup>

१. प्राइमर वेड्ड ने इनके अतिरिक्त सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है जो इस प्रकार हैं—प्रथम, 'प्राथमिक जन-विषयक सिद्धान्त' (Primitive Tribal Theory) जो प्राचीन काल के नगर-राज्यों में प्रचलित था और जिसके अनुसार मताधिकार राज्य की सदस्यता का आवश्यक गुण माना जाता था; द्वितीय, 'सामन्ती सिद्धान्त' (Feudal Theory) जिसके अनुसार मताधिकार एक विशेष सामाजिक

क्या मताधिकार प्राकृतिक अधिकार है ?

इस विचार का कि मताधिकार नागरिकों का प्राकृतिक अधिकार (Natural Right) है, राजनीतिक दर्शन पर, विशेषकर अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में संयुक्त राज्य अमेरिका तथा फ्रांस में, बड़ा प्रभाव रहा। इस विचार का मूल मध्य-युग के प्राकृतिक कानून के सिद्धान्त में और विशेषतः सोलहवीं शताब्दी में मॉनकैमैक लेखकों की (जिनमें मारसिल्यो, ग्रोकम आदि प्रसिद्ध हैं) शिक्षाओं में माना जा सकता है। सामाजिक समझौते के सिद्धान्त तथा लोक-प्रभुत्व के सिद्धान्त के विकास के साथ-साथ राज्य-शासन में व्यक्ति के भाग लेने के अधिकार की उत्पत्ति इस विचारधारा का एक तार्किक सिद्धान्त बन गयी। अमेरिका में, इसे क्रांतिकारी आन्दोलन के नेताओं में समर्थक प्राप्त हुए जिनमें ओटिस और पेन प्रसिद्ध हैं और इस सिद्धान्त का निगमन मैसेचुसेट्स तथा न्यूहैम्पशायर जैसे कुछ राज्यों के प्रथम विधानों में दी हुई नागरिक के नैतिक अधिकारों तथा राज्य को एक समझौते द्वारा निर्मित संस्था समझने वाला विचार से सम्बन्धित अधिकार-प्रोपणामों में दिया जा सकता है। फ्रांस में मॉण्टेस्क्यू ने इस विचार का समर्थन किया और कहा कि 'मनुष्य निवासियों को प्रतिनिधियों के निर्वाचन में मतदान का अधिकार होना चाहिए'। हाँ, ऐसे लोगों को इस अधिकार से वंचित किया जा सकता है जो इतनी दुरवस्था में हों कि उनकी कोई अपनी इच्छा ही न हो।<sup>१</sup>

रूसो के इस सिद्धान्त से कि प्रभुत्व अनन्त में निहित है और फलतः प्रत्येक नागरिक का यह जन्मसिद्ध अधिकार है कि वह उस प्रभुत्व के उपयोग में भाग ले, मतदान के नैतिक अधिकार का एक तार्किक आवश्यकता के रूप में उद्गम हुआ।<sup>२</sup> इस सिद्धान्त की व्याख्या फ्रांस के अनेक क्रांतिकारी नेताओं ने की जिनमें रोबसपियर, पेतियो और कोन्दोरसे मुख्य हैं। रोबसपियर ने कहा है कि प्रभुत्व समस्त

स्थिति का द्योतक था। यह एक विशेषाधिकार माना जाता था, जिसका मूलि के रसायन में सम्मिश्रण था, तृतीय, 'नैतिक सिद्धान्त' (Ethical Theory)। इस सिद्धान्त के समर्थक बड़ी संख्या में हैं। इसके अनुसार मताधिकार व्यक्ति के चरित्र के विकास का अत्यन्त आवश्यक साधन माना जाता है। The Theory of the Nature of the Suffrage, Proc. Amer. Pol. Sci. Assoc. Supp. to Amer. Pol. Sci. Rev., Vol. VII (1913), p. 108.

इस तृतीय सिद्धान्त का उस सिद्धान्त से कोई अनिवार्य विरोध नहीं है जो उसे एक स्वाभाविक अधिकार या कार्य मानता है। इस प्रकार दिये जाने पर वह व्यक्ति के चरित्र के विकास का साधन हो सकता है।

प्रो० शेपर्ड का विचार है कि इस नैतिक सिद्धान्त की कारण ही संयुक्त राज्य अमेरिका में गोपनीयता को मताधिकार मिलने में सहायता मिली और ऐसा करने में संयुक्त राज्य ने राजनीतिक आदर्शवाद को, पहले से बहुत ऊँचा उठा दिया।

Esprit des Lois, Bk. XI, Ch. II.

Contrat Social, Bk. IV, Ch. 1 and Bk. III, Ch. 1. तुलना कीजिये, Duguit, Droit, Const. II, p. 442. उसने कहा है कि रूसो के सिद्धान्त से केवल सार्वसौक्यिक मताधिकार ही नहीं, मताधिकार की समानता भी प्राप्त होती है।

प्रजाजन में निहित है और प्रत्येक नागरिक को प्रतिनिधित्व में तथा उस कानून की रचना में, जिसके पालन करने के लिए वह बाध्य है, भाग मिलना चाहिए।

फ्रेंच क्रान्तिवादी विधानों के सिद्धान्त

फ्रान्स की राष्ट्रीय परिषद् (National Assembly) ने सन् १७८९ में इसो के लोक-प्रभुत्व के सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए भी, उसकी अपेक्षा अधिक तार्किक होने के कारण, लोक-प्रभुत्व के सिद्धान्त का समिप्राय यह नहीं समझा कि प्रभुत्व के उपयोग में समस्त नागरिकों को सक्रिय भाग (Active participation) लेना आवश्यक है और उसने जो विधान बनाया तथा, जो सन् १७९१ में जारी किया गया, उसमें सक्रिय नागरिकों (Active Citizens) तथा निष्क्रिय नागरिकों (Passive Citizens) में भेद माना गया और निष्क्रिय नागरिकों को प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार नहीं दिया गया। प्रत्येक फ्रेंच पुरुष निष्क्रिय नागरिक था, यह एक अधिकार था, जो कुछ शर्तें पूरी करते थे, वे सक्रिय नागरिक, निर्वाचक थे; यह एक कार्य (Office) था। थ्यूयो ने कहा है कि जो विचार उस समय एसेम्बली में प्रभावशाली था, वह यह था कि मतदान एक अधिकार नहीं प्रत्युत एक पद या कार्य है। समाज में रहते होते प्रत्येक व्यक्ति का एक व्यक्तिगत अधिकार स्वीकृत था जो समस्त कानूनों से सर्वोच्च था और जो व्यवस्थापिका के लिए भी माग्य था; वह नागरिक का अधिकार था। परन्तु वह मतदान का अधिकार नहीं था; वह तो राष्ट्र का केवल एक विधायक भग माने जाने का अधिकार था, राष्ट्र ही लोक-सत्ता का एकमात्र अधिकारी था, व्यवस्थापिका से यह अधिकार प्राप्त करने पर ही नागरिक मत दे सकता था। इस प्रकार नागरिकों में जो भेद-भाव माना गया जिसके द्वारा कुछ नागरिक उस अधिकार से वंचित कर दिये गये जो सबका नैसर्गिक अधिकार था, उसका उग्र नागरिकारियों ने तीव्र विरोध किया और सन् १७९२ के कन्वेंशन (Convention) में उग्र क्रान्तिकारियों ने, जिनका उसमें प्राधान्य था, मताधिकार को नागरिकों का नैसर्गिक अधिकार मान कर काम किया।

अधिकारों की घोषणा की श्रा २७ को सन् १७९२ की फ्रेंच कन्वेंशन ने स्वीकार किया और इस सिद्धान्त की पुनः पुष्टि की कि प्रभुत्व समस्त जनता में निहित है और उसका प्रयोग में प्रत्येक नागरिक को समान अधिकार है। यह सिद्धान्त सन् १७९३ के विधान में (जो जनमत-संग्रह द्वारा स्वीकृत हो चुका था परन्तु व्यवहार में नहीं आया) स्पष्टरूप से शामिल किया गया, उसने २१ वर्षीय प्रत्येक पुरुष को, जिसका जन्म फ्रान्स में हुआ हो, फ्रान्स का नागरिक तथा मतदाना स्वीकार किया। इस सिद्धान्त के अनुसार तो यह अधिकार स्त्रियों को भी मिलना चाहिए था और कोन्दोरेसे ने विशेषरूप से महिलाओं के मताधिकार के लिए प्रयत्न भी किया।

१. थ्यूयो का कथन है कि नागरिकों का सक्रिय एवं निष्क्रिय वर्गों में विभाजन मताधिकार के नैसर्गिक अधिकार के प्रतिकूल नहीं था। उसके मत से एसेम्बली का विचार यह था, 'सामान्य इच्छा व्यक्तिमूल राष्ट्र को सापेक्षिक इच्छा है। इस इच्छा के निर्माण में सभी नागरिक भाग लेते हैं, परन्तु इस इच्छा की अभिव्यक्ति केवल वही नागरिक करते हैं जो निर्वाचक या एजेंट हैं, यद्यपि वे लोग जिन्हें कानून द्वारा सबकी इच्छा को अभिव्यक्त करने का अधिकार प्राप्त हो (नहीं, पृष्ठ ४४१)।



फ्रान्सवासियों द्वारा प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त की अस्वीकृति

प्रत्येक नागरिक के बिना किसी भेद-भाव के मताधिकार के प्राकृतिक एवं नैसर्गिक अधिकार के सिद्धान्त को इसके बाद किसी भी फ्रेंच विधान में स्थान नहीं मिला। सन् १७९५ के विधान में सन् १७९१ का सिद्धान्त ही रखा गया। प्रत्येक फ्रेंच पुरुष को फ्रान्स का नागरिक घोषित किया गया, परन्तु मतदान को एक कार्य माना गया और वह कार्य ऐसे लोगों को ही सौंपा गया जो कुछ आवश्यक शर्तें पूरी करते थे जिनमें से एक शर्त कर देने की भी थी। किन्तु टॉमस पेन और दूसरे क्रान्तिकारी नेताओं ने बड़े आग्रह के साथ इस सिद्धान्त का समर्थन किया कि मतदान प्रत्येक नागरिक का प्राकृतिक अधिकार है।

सन् १८४८ में, जब प्रथम बार ब्रिटिश मताधिकार का वास्तव में प्रयोग किया गया, उसके पक्ष में ठीक वैसे ही तर्क दिये गये जैसे सन् १७८९-१७९१ में दिये गये थे, परन्तु विधान में इस सिद्धान्त की घोषणा नहीं की गई कि मतदान समस्त नागरिकों का प्राकृतिक अधिकार है। इसके विपरीत, उसकी २८वीं धारा, जिसके अनुसार यह निश्चय किया गया कि व्यवस्थापिका-सभा द्वारा जो निर्वाचन कानून स्वीकार किया जाय, वह उन बातों को निर्धारित करे जिनके कारण फ्रेंच लोग मतदान में वधित किये जा सकते हैं, फ्रेंच नागरिकों के मताधिकार के स्वाभाविक तथा नैसर्गिक अधिकार के प्रतिकूल थी।<sup>१</sup>

मताधिकार एक कार्य या पद के रूप में

मताधिकार के सम्बन्ध में जो विचार आजकल प्रायः समस्त राजनीतिक लेखक मानते हैं, वह यह है कि मतदान एक पद (Office) या कार्य है जो राज्य द्वारा ऐसे व्यक्तियों को प्रदान किया गया है जो सार्वजनिक हित या कल्याण के लिए उसका प्रयोग करने के योग्य सम्झे जाते हैं, न कि एक प्राकृतिक अधिकार जो बिना किसी भेदभाव के समस्त नागरिकों को प्राप्त है।<sup>२</sup> मताधिकार एक विशेषाधिकार

१. प्रो० धुम्बी (वही, पृष्ठ ४७७ का निष्कर्ष है कि मतदाता एक ही साथ एक अधिकार और एक पद (अथवा कार्य) दोनों का अधिकारी है और मतदान एक साथ ही एक अधिकार तथा एक पद (अथवा कार्य) दोनों ही हैं। अधिकार नागरिक समझे जाने का अधिकार है जिसके साथ-साथ मत देने की 'शक्ती' भी है, परन्तु उसी दशा में जब उसे मतदान के लिए आवश्यक कानून द्वारा निर्धारित ग्रन्थ योग्यताएँ भी प्राप्त हों। कार्य शब्द से उस सार्वजनिक कार्य को करने की क्षमता उपलब्ध है जिसके अनुसार उसे मत देना पड़ता है और जो नागरिक के गुण से युक्त व्यक्ति को प्रदान की जाती है। यही मत मालबर्न तथा एस्मीन का भी है।

२. तुलना कीजिये, Story, Commentaries, Vol. I, Sec. 580) तथा Esmein Droit Const., p. 306. एस्मीन का कथन है कि मतदान एक 'सामाजिक कार्य' है जिसको करते समय वह समझा जाता है कि मतदाता को सामान्य हित में उसका प्रयोग करने की क्षमता है। देखिए, Ritchie, Natural Rights, p. 255 तथा Jameson, Constitutional Conventions, Sec 337. जेम्सन का कथन है कि 'मतदान अधिकार विस्तृत नहीं है; वह तो एक कर्तव्य है, एक निषेध है, जो कुछ नागरिकों को सौंपा जाता है, सबको नहीं।'



(Privilege) है। यह एक नैतिक वस्तु है या नहीं यह या एक कानूनी दायित्व है या नहीं, इस सम्बन्ध में मतभेद है।

व्यवहार में, अत्यन्त प्रजातन्त्रात्मक देशों में भी सभी निर्वाचन-पद्धतियाँ इसी सिद्धान्त के आधार पर कायम हैं। किन्तु जनता का, जो इस प्रकार का सूक्ष्म भेद-भाव नहीं करती, अभी यही विचार है कि प्रत्येक मनुष्य को मतदान का स्वभाविक अधिकार है जिससे वह तथाकथित अयोग्यता के आधार पर वंचित नहीं की जा सके।<sup>१</sup> महिलाओं के लिए मताधिकार की मौल्य आशिक रूप से इसी आधार पर पेश की गयी थी।

क्या मतदान एक वस्तु है ?

यदि निर्वाचन-कार्य एक पद या निधेय (Trust) है जो सार्वजनिक कल्याण के लिए व्यक्ति को सौंपा गया है तो नैतिक दृष्टि से वह एक वस्तु भी मान्य होता है जिसका उसे पालन करना चाहिए। क्या कानून द्वारा उसे मतदान के लिए बाध्य किया जाना चाहिए, अर्थात् क्या जो सामान्यतया एक नैतिक या नागरिक वस्तु माना गया है, उसे कानूनी दायित्व का रूप दे देना चाहिए जिसको पूरा न करने पर व्यक्ति को उसी प्रकार दण्ड मिलना चाहिए जैसे जूरी की सेवा न करने पर या किसी पद पर नियुक्त या निर्वाचित होने के बाद उसके कर्तव्य का पालन न करने पर मिलता है। ऐम लेखको एक राजनीतिज्ञों को कमी नहीं है जो मतदान को कानूनी दायित्व मानते हैं। जिन देशों में प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र-प्रणाली स्थापित है, वहाँ यह बात विशेषकर महत्वपूर्ण बतलाई जाता है कि उन सब व्यक्तियों को जिन्हें यह अधिकार सौंपा गया मताधिकार का प्रयोग करना चाहिए और सार्वजनिक कर्मचारियों के निर्वाचन में तथा जो सार्वजनिक प्रश्न जनता के निर्णय के लिए सौंपे जाय, उन पर उन्हें अपना मत देना चाहिए, अन्यथा निर्वाचन का परिणाम निर्वाचक-मण्डल की वास्तविक इच्छा को प्रकट नहीं करेगा।

अनिवार्य मतदान (Compulsory Voting)

किन्तु व्यवहार में किसी राज्य ने अनिवार्य मतदान का बहुत कम अपनाया है। इस समय यह बेल्जियम, स्मानिया, ब्रिज्जन्डाइना, नीदरलैंड, चकोस्लोवाकिया तथा कुछ स्विस प्रान्तों में प्रचलित मान्य होता है। सन् १८६३ में अनिवार्य मतदान को बेल्जियम के विधान (धारा ४८) में स्थान दिया गया था, क्योंकि निर्वाचनों में एक बड़ी समस्या में मतदाताओं ने मतदान में भाग नहीं लिया था (सन् १८८४ के चुनाव में ३० प्रतिशत तथा सन् १८९२ के महत्वपूर्ण चुनाव में केवल १६ प्रतिशत मतदाताओं ने मत दिये थे)। इसका कारण यह था कि मतदानाओं को मत देने के लिये अपने अपने मुख्य मगर को जाना पड़ता था।<sup>२</sup> मतदान न करने के लिए दण्ड भी साधारण था। प्रथम अपराध के लिए केवल निर्भ्रमता या १ ता ३ फ्राव तक धर्म-दण्ड दिया जाता था और चतुर्थ अपराध के लिए मतदाना मताधिकार से वंचित कर दिये जाते थे तथा किसी भी पद को ग्रहण करने के लिए अयोग्य ठहरा दिये जाते थे। इस प्रकार की दण्ड-व्यवस्था का परिणाम अच्छा रहा, अनुपस्थित मतदाना केवल ६ प्रतिशत रह गये। सन् १९२१ में भी अनिवार्य मतदान को व्यवस्था कायम रखी गई,

१ तुलना कीजिये, Bryce, *Hindrances to Good Citizenship*, p. 55.

२ Reed, *Government and Politics of Belgium*, p. 56.

जबकि अनेक मतदान (Plural Voting) की प्रथा खत्म कर दी गयी। इस व्यवस्था को उठा देने के लिए जनता की ओर से कोई माँग नहीं है।

स्पेन में अनिवार्य मतदान की सन् १९०७ में कानून द्वारा व्यवस्था की गयी। इस नियम के अनुसार २५ वर्षीय समस्त पुरुषों के लिए, जो जिले में मौजूद हो तथा रोगी न हो, मतदान अनिवार्य ठहराया गया। न्यायाधीशों, लेख-पत्रों की प्रमाणित करने वाले कानूनी कर्मचारियों, पाठशाला तथा ७० वर्ष से अधिक आयु के पुरुषों के लिए यह नियम लागू नहीं था। जो व्यक्ति इस कानून के उल्लंघन में दोषी होते थे, उन्हें निम्न प्रकार दण्डित किया जाता था—(१) ऐसे व्यक्ति का नाम निन्दा की दृष्टि से प्रकाशित कर दिया जाता था, (२) उनके करो में दो प्रतिशत की वृद्धि कर दी जाती थी, (३) यदि वह सरकारी पद पर होता तो उसका वेतन में एक प्रतिशत की कमी कर दी जाती थी; (४) यदि इस प्रकार का अपराध कई बार किया जाता था तो दोषी को भविष्य में सावजनिक पद को ग्रहण करने के अधिकार से वंचित कर दिया जाता था। परन्तु इस कानून का व्यवहार में पालन नहीं हुआ क्योंकि अनेक जिलों में ८० प्रतिशत मतदाताओं ने अपने मत नहीं दिये।

अर्जेंटीना में सन् १९१२ में अनिवार्य मतदान की व्यवस्था की गयी और कहा जाता है कि वहाँ इसे सफलता प्राप्त हुई। सन् १९१७ में नीदरलैंड में भी विधान में संशोधन करके अनिवार्य मतदान की व्यवस्था उसी बारण से की गयी जिससे सन् १८६६ में बेल्जियम में की गयी थी। नीदरलैंड में मतदान न करने पर प्रथम अपराध के लिए १ फ्लोरिन और इसके बाद प्रत्येक अपराध के लिए १० फ्लोरिन भ्रष्टाचार दिया जाता है। किन्तु इस कानून का व्यापक विरोध होने के कारण इसको व्यवहार में लाना बर्जित हो रहा है। ऐसा कहा जाता है कि एम्स्टरडम तथा हेग में, विशेषतः हाल के एक चुनाव में, बड़ी संख्या में मतदाताओं ने बड़े-बड़े गुट बना लिये और अप्रिय उम्मीदवारों को मत देकर इस प्रणाली को उपहासपूर्ण बना दिया। सन् १९२५ में एक संशोधन द्वारा विधान में से अनिवार्य मतदान की धारा निकल दी गयी और अब एक साधारण कानून द्वारा उसका नियमन होता है, परन्तु उसे रद्द कर देने के लिए भी बड़ी माँग है। २८ फरवरी सन् १९२० को निर्वाचन-कानून द्वारा चेकोस्लोवाकिया में भी अनिवार्य मतदान की व्यवस्था की गयी। यह नियम ७० वर्ष से अधिक आयु के पुरुषों तथा रोगियों पर लागू नहीं है। इसमें जो दण्ड की व्यवस्था की गयी है, वह कठोर है; मतदान न करने के लिए अधिक से अधिक ५००० फ्राउन तक भ्रष्टाचार भयंकर २४ घण्टे से लेकर एक साल तक कारावास का दण्ड दिया जाता है। रमानिया के सन् १९२३ के विधान में भी (धारा १४, ६८) दोनों सभा-गृहों के निर्वाचन के लिए अनिवार्य मतदान की व्यवस्था की गयी है। प्रथम विश्व युद्ध से पूर्व कुछ जर्मन राज्यों में भी अनिवार्य मतदान की व्यवस्था थी।

फ्रांस में, जहाँ सन् १८७५ से मंत्रि-मंडल के निर्वाचनों के लिए अनिवार्य मतदान का नियम है, सब प्रकार के निर्वाचनों के लिए अनिवार्य मतदान की व्यवस्था के लिए भी मान्दोत्तन जारी है। सन् १९२१ में प्रोपेसर जोसेफ बार्थेलमी ने चेम्बर ऑफ

१. इसी चुनाव में एम्स्टरडम में १४,०२० मतदाताओं ने नगर-सभा (City Council) में एक बदनाम धावारा घादमी को चुनकर भेजा था (Current History, June, 1925)।

टिपुटीज में एक दिन इसी भाषण का प्रस्तुत किया था और जिस कमीशन को वह सौंपा गया, उसने उसके पक्ष में ही रिपोर्ट भी दी, परन्तु उस १८ सेम्बर में विचार करने का अवसर ही नहीं आया। मेसेचुसेट्स राज्य के विधान में भी हाल ही में सशोधन करने के समय अनिवार्य मतदान के सम्बन्ध में विचार किया गया और इंग्लैण्ड में भी इस विचार के पक्ष में कुछ प्रवृत्ति है, जहाँ सन् १९०२ के पार्लियामेण्टरी निर्वाचन में १४,०००,००० में से ४,६१७,००० मतदाताओं ने मत नहीं दिये।

### अनिवार्य मतदान का सिद्धान्त के विरुद्ध प्राप्ति

अनिवार्य मतदान के सिद्धान्त की समस्त राजनीतिक लेखकों ने इस आधार पर निन्दा की है कि न तो राज्य विज्ञान के आधार पर और न सार्वजनिक नीति के आधार पर ही इसका समर्थन किया जा सकता है। यह सिद्धान्त मतदान की एक नैतिक कर्तव्य या दायित्व के स्थान पर एक सार्वजनिक कानूनी कर्तव्य मानता है। जो नागरिक अपने नागरिक दायित्वों तथा समाज के एक सदस्य के रूप में अपने सार्वजनिक कर्तव्यों की अवहेलना करता है उसका ऐसा करना चाहे कितना भी सिद्धान्तों क्यों न हो, इस प्रकार कर्तव्य की अवहेलना के लिए उसे कानूनी दण्ड देना राज्य का काम नहीं है।<sup>१</sup> बल्कि मताधिकार का मूल्य इसी में है कि वह विशेषाधिकार के साथ-साथ नैतिक कर्तव्य भी माना जाय। यदि मताधिकार के प्रयोग को कानून द्वारा बाधदयक माना जाय तो इस विशेषाधिकार का प्रयोग सार्वजनिक कल्याण का ध्यान न रखने हुए केवल नाममात्र के लिए ही किया जायगा, ठीक उसी प्रकार जैसे पेरिस के सैन्स-कुलोट्स (Sans-Culottes) करते थे जिन्हें फ्रेंच क्रांति के समय निर्वाचनों में भाग लेने के लिये द्रव्य मिला करता था। इससे इस विशेषाधिकार का महत्त्व बहुत कम हो जायगा। इसके अनिश्चित अनिवार्य मत बड़ी सरलता के साथ खरीदा भी जा सकता और इसमें यह भी संतरो है कि उसका मूल्य बाजार की दर पर लगाया जायगा।

१. मूलना कीजिये, Lieber, Political Ethics, Vol. II, p. 230.
२. मूलना कीजिये, Bradford, Lessons of Popular Government, Vol. II, p. 187.

प्रार्षमर्ग बार्थलेमी ने वेल्जियम में अनिवार्य मतदान का विशेषरूप से अध्ययन किया है। उसका यह कथन है कि वेल्जियम में भावना एक स्वर से इस मत के पक्ष में है कि यह प्रणाली राजनीतिक सिद्धाण के लिए प्रभावकारी साधन के रूप में सिद्ध हुई है।

रॉसमन का निष्कर्ष है कि मतदाताओं को मत देने के लिए बाध्य करने में यह नहीं देखना चाहिए कि यह सिद्धान्त की दृष्टि से ठीक है या नहीं, बल्कि यह देखना चाहिए कि इससे व्यावहारिक लाभ हानि से अधिक है या नहीं। यदि मत न देने के लिए जो दण्ड दिया जाता है, वह लोग को दण्ड नहीं करता और उसके कारण लोग अनिवार्य मतदान को छोटा-मोटा अपराध नहीं समझते, यदि लोग उस नियम के पालन में साधारणतया उत्पन्न हो और उसके परिणाम उतने ही हितप्रद हों जितने वेल्जियम में बताये जाते हैं तो इस प्रणाली को अपनाना चाहिए, कम से कम इंग्लैण्ड में तो अपनाना ही चाहिए, जहाँ बहुत से लोग मत नहीं देते।

अनेक (Plural) तथा गुरुतापूर्ण (Weighted) मत-दान

आधुनिक प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त यह है कि यदि प्रत्येक प्रौढ स्त्री को नहीं, तो कम से कम प्रत्येक प्रौढ पुरुष को जो अपने चरित्र या बुद्धिमत्ता के कारण परोक्ष नहीं है, एक मत देने का अधिकार होना चाहिए। क्या यह भी आवश्यक है कि परिणाम का निश्चय करने समय यह मत प्रत्येक अन्य मत के बराबर माना जाय, अर्थात् किसी भी मतदाता को एक से अधिक मत देने का अधिकार न हो ? आधुनिक सिद्धान्त एवं व्यवहार तो एक व्यक्ति और एक मत के पक्ष में है। परन्तु अनेक मतदान (Plural or Weighted Voting) की, जिसे विशेषक मतदान (Differential Voting) भी कहते हैं, प्रणालियाँ भी प्रचलित हैं। सन् १८६३ में वेल्शियम के विधान में सशोधन करके इस अनेक-मत की प्रणाली का प्रचार किया गया था। प्रत्येक पुरुष नागरिक को, जिसकी आयु २५ वर्ष थी और जो निर्वाचन-क्षेत्र में एक वर्ष से अधिक समय से रहता था, एक मत देने का अधिकार दिया गया। प्रत्येक पुरुष को, जिसकी आयु १५ वर्ष की थी, जिसके घोरत सत्त्वान थी तथा जो राज्य को ५ फाक बाँट कर देता था, एक अतिरिक्त मत देने का भी अधिकार था। इसी प्रकार ऐसी भूमि के प्रत्येक स्वामी को जिसका मूल्य २,००० फाक था और जिसकी आयु २५ वर्ष थी, एक नागरिक मत देने का अधिकार था। दो अतिरिक्त मत देने का उस नागरिक को भी अधिकार था जिसकी आयु २५ वर्ष थी, जिसके पास उच्च शिक्षा की किसी संस्था का प्रमाण-पत्र अथवा माध्यमिक शिक्षा की समाप्ति का प्रमाण-पत्र था, या जो किसी सरकारी पद पर कार्य कर चुका हो या करता हो या जो कोई ऐसा व्यवसाय कर चुका हो या करता हो जिसे लिए माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) आवश्यक हो। किन्तु किसी भी नागरिक को कुल मिलाकर ३ से अधिक मत देने का अधिकार नहीं था (विधान, धारा ४७)।

व्यवहार में इस प्रणाली में विशेषरूप से किसानों, पादरियों, सरकारी भक्तियों, वकीलों, डॉक्टरों तथा अन्य व्यवसाय करने वालों को लाभ पहुँचाया और इस प्रकार केथोलिक पार्टी के नियन्त्रण को मजबूत बना दिया तथा गणतन्त्रवादी दल की शक्ति कम कर दी, क्योंकि उसके सदस्यों को केवल एक मत देने का अधिकार था। प्रथम विश्वयुद्ध से कुछ पूर्व से ही वेल्शियम में इस प्रजातान्त्रिक एवं अन्यायपूर्ण मतदान-प्रणाली के विरुद्ध एक व्यापक आन्दोलन प्रारम्भ हो गया क्योंकि इस प्रणाली में अल्पसंख्यक लोगों को बहुमत दे दिया। समाजवादी दल ने स्थान-स्थान पर इसके विरुद्ध प्रदर्शन किये, राष्ट्रवादी हड़तालों का आयोजन किया और 'एक व्यक्ति, एक मत' का नारा प्रत्येक चुनाव का एक विशिष्ट संकेत बन गया। अन्त में, जब सन् १९२१ में विधान का सशोधन किया गया तो जितने प्रजातन्त्रवादी सुधार हुए, उनमें से एक इस अनेक-मतदान की प्रणाली को रद्द कर देना भी था।

अनेक-मतदान-प्रणाली के गुण

वेल्शियम की प्रणाली में सावंसीयिक मताधिकार के साथ-साथ मतदान का उस प्रणाली के, जिसे सिजविक ने 'गुरुतापूर्ण मतदान' (Weighted Voting) कहा है, लाभों को भी प्राप्त करने का प्रयत्न किया गया था। इसका उद्देश्य अल्पसंख्यक

१. परन्तु श्रमजीवी वर्ग के अधिकांश पुरखों को दो मत और कई लोगों को जो परिवारों के प्रमुख थे, तीन मत देने का अधिकार था।

एव शिक्षित जनता पर अज्ञान एव अशिक्षित विशाल जनता के प्राधान्य को रोक कर सार्वलौकिक मतदान की प्रणाली के स्वाभाविक दोषों को कम करना था। यह प्रणाली इस मान्यता के आधार पर स्थिर है कि राज्य में कुछ विशिष्ट व्यक्ति ऐसे होते हैं, जिनके मत की सार्वजनिक अधिकारियों के चुनाव में अन्य लोगों के मत से अधिक गुरुता होनी चाहिए और यद्यपि प्रत्येक को एक मत देने का अधिकार होना चाहिए तथापि कुछ व्यक्तियों को एक से अधिक मत देने का अधिकार होना चाहिए। संक्षेप में, इस प्रणाली द्वारा यह स्वीकार किया गया कि राज्य में कुछ व्यक्ति अधिक श्रेष्ठ एव मूल्यवान् होते हैं और इसलिये जनता की सामान्य आकांक्षा का निर्धारण करने में उनके मत का अधिक मूल्य होना चाहिए। यह टेन के इस सिद्धान्त का प्रयोग था कि आकांक्षा की 'गिनती' नहीं होनी चाहिए, उनका 'वजन' किया जाना चाहिए। वेल्लिंग्टन की प्रणाली में शासन में एक व्यक्ति की आवाज के महत्व को स्थिर करने में सम्पत्ति, शिक्षा, पारिवारिक सम्बन्ध, पेशा, व्यवसाय आदि तराई का विचार रखा था।<sup>१</sup>

### अनेक-मतदान के विरुद्ध आपत्तियाँ

इस प्रणाली के विरुद्ध सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि हमारे पास ऐसी कोई कमीटी नहीं है जिससे विभिन्न मतों के मूल्य की जाँच की जा सके। भूमि के स्वामियों, शिक्षित पुरुषों, परिवारों के प्रमुखों और व्यवसायी व्यक्तियों के मतों के मूल्य-निर्धारण की कोई भी योजना ऐच्छिक ही होगी। प्रायः सम्पत्ति का स्वाम्य योग्यता प्रथवा मितव्ययिता की अपेक्षा मूल्यवश ही प्राप्त होता है और यदि यह भी मान लिया जाय कि सम्पत्ति पर अधिकार योग्यता तथा मितव्ययिता में ही प्राप्त होता है, तो भी आजकल लोचमन सम्पत्ति के आधार पर राजनीतिक अधिकारों का निर्णय करने के इसका विरुद्ध है कि प्रजातन्त्र में इस योजना का समर्थन कठिन हो जायगा। यह भी कहा जाता है कि राज्य में सम्पत्तिहीन व्यक्तियों की अपेक्षा धनिक-वर्ग के हित अधिक हैं जिनकी रक्षा आवश्यक है, अतः उसे सामन-प्रबन्ध करने वाले प्रतिनिधियों के चुनाव में प्रानुपातिक दृष्टि से अधिक भाग मिलना चाहिए।<sup>२</sup> परन्तु इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि धनिक-वर्ग में स्वावलम्बन की क्षमता अधिक होती है; अतः निर्धनों की अपेक्षा धनिकों की राज्य की रक्षा की 'उत्तरी' अधिक आवश्यकता नहीं होती। अनेक-मतदान की प्रणाली से वर्ग-शासन, बहिष्कृत धनिकों के शासन की स्थापना की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलना है जो शासन के समस्त रूपों में सबसे अधिक दुष्ट है।

कुछ विद्वानों ने व्यवसाय या कारोबार की प्रकृति के आधार पर व्यक्ति के मत

१. Esmeu (*Direct Constitutional*, p. 240.) ने अनेक-मत प्रणाली की उसे तात्त्विक असंगति बहुरूप आलोचना की है। उनका कथन है कि यदि यह प्रणाली कुछ लोगों की मूल्यवश न दोषों के निराकरण के लिए रखी जाती है, तो क्या यह बात तर्कमग्न नहीं होगी कि उन मूल्यवान् लोगों को मताधिकार से विलकुल ही वंचित रखा जाय। उन्हें मताधिकार देकर वास्तुतः यदि उनकी योग्यता की स्वीकार करता है, तो फिर दूसरों को उनसे अधिक सत्ता क्यों दी जानी चाहिए? मैक्लरलैंक (Macclerlueck) का मत है कि यह प्रणाली सार्व-लौकिक मताधिकार से असंगत है और इससे उसका तात्त्विक विनाश होता है।
२. तुलना कीजिये, Sidgwick, *Elements of Politics*, p. 390.

का वजन निश्चय करने को एक काफी उचित कसौटी माना है। यह कहा जाता है कि एक उद्योगपति ने अपने कर्मचारी की अपेक्षा ; एक बैंकर, एक व्यापारी या उद्योग-निर्माता के एक साधारण कारीगर की अपेक्षा तथा ऐसे घन्घे करने वाले व्यक्ति के, जिनमें विद्वत्ता की आवश्यकता होती है, उन व्यवसायों को करने वाले व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक योग्य होने की सम्भावना है जिनमें किसी विशेष दक्षता की आवश्यकता नहीं होती।

जॉन स्टुअर्ट मिल के विचार

जॉन स्टुअर्ट मिल ने, जो अनेक मतदान का समर्थक था, कहा है कि एक व्यक्ति को जो 'इन उच्च कार्यों में से कोई भी कार्य करता हो' दो या अधिक मत देने का अधिकार दिया जा सकता है। उसने कहा कि एक शिक्षित व्यक्ति को अधिक मत देने का अधिकार देने से अशिक्षितों के मतों के वजन के साथ उसका ठीक प्रकार समतोलन हो सकेगा। हमने 'पूर्ण सार्वजनिक मताधिकार' के 'जो बराबर से अधिक दोष' उत्पन्न होते हैं, उनका परिहार हो सकेगा। उसने यह भी कहा कि जिस प्रणाली के अन्तर्गत व्यापक मताधिकार प्रतिष्ठित है, उसमें यह उचित होगा कि 'विश्वविद्यालयों के समस्त स्नातको, विशेष योग्यता के साथ उच्च विद्यालयों की परीक्षा में उत्तीर्ण समस्त छात्रों, उदार व्यवसायों (Liberal professions) के समस्त सदस्यों और इसी कोटि के अन्य सभी व्यक्तियों को उस निर्वाचन-क्षेत्र में इस हेतु से मत देने का अधिकार दिया जाय जिसमें वे मतदाताओं के रजिस्टर में अपना नाम लिखावे, और उनके साथ ही जिन स्थानों में वे रहते हैं उनमें वे सामान्य नागरिक की भाँति भी मत देने के अधिकारी माने जाय। इन प्रस्तावों पर विस्तार की बातों में विवाद हो सकता है, परन्तु यह मेरा दृढ़ मत है कि प्रतिनिधि-शासन का सच्चा आदर्श इसी दिशा में है और सर्वश्रेष्ठ व्यावहारिक युक्तियों द्वारा हम दिखा में कार्य करने से ही वास्तविक राजनीतिक प्रगति हो सकती है।'

अन्य देशों में अनेक-मतदान-प्रणाली

इंग्लैण्ड में पूर्ण समय में चर्चों में तथा 'हरिज-नियम के संरक्षकों' (Poor Law Guardians) के निर्वाचनों में अनेक-मतदान प्रणाली प्रचलित थी। आजकल भी कुछ विशेष प्रवृत्तियों में एक व्यक्ति दो मत दे सकता है। यदि किसी व्यक्ति के पास अपने निवास-स्थान के निर्वाचन-क्षेत्र से भिन्न निर्वाचन-क्षेत्र में व्यवसाय के लिए कोई ऐसी इमारत है जिसका भाड़ा १० पाउंड सालाना है, तो वह दोनों निर्वाचन-क्षेत्रों में मत दे सकता है। इसी प्रकार किसी भी विश्वविद्यालय के पदवीधारी को, जहाँ वह रहता है, उस निर्वाचन-क्षेत्र में मत देने के अतिरिक्त विश्वविद्यालयों के निर्वाचन-क्षेत्र में भी मत देने का अधिकार है।

कई वर्षों तक इंग्लैण्ड में अनेक मतदान की प्रणाली को उठा देने का प्रश्न वहाँ के उदार दल (Liberal Party) के कार्यक्रम का एक प्रमुख अंग रहा और जब सन् १९०६ उदार दल को मग्नि-परिषद् निर्माण करने का अवसर मिला, तब मग्नि-परिषद् ने 'एक व्यक्ति, एक मत' सिद्धान्त की प्रतिष्ठा के लिए एक कानून का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। बॉमन्स-सभा में तो वह स्वीकार हो गया ; परन्तु लॉर्ड-सभा ने उसे मस्वीकार कर दिया। सन् १९१८ में सत्ताधिकार कानून (Suffrage Act) पर विचार करते समय इस प्रश्न पर भी विचार किया गया; परन्तु अनुदार-दल ने

निर्वाचक-मण्डल के अधिक शिक्षित तथा धनी धन की रक्षा के लिए उसे कायम रखने पर जोर दिया। अन्त में उदार दल ने कुछ शर्तों के साथ, जिनका उल्लेख किया जा चुका है, इस प्रणाली को कायम रखना स्वीकार कर लिया।<sup>१</sup>

प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व कुछ जर्मन राज्यों में सममान मताधिकार को प्रणाली प्रचलित थी। प्रशा के लैण्डटाग (Landtag) अर्थात् घारा मभा के निम्न मभा-ग्रुह का संगठन त्रिवर्ग आधार पर किया गया था जिसके अनुसार प्रत्येक जिले के निर्वाचक-मण्डल (College of Electors) द्वारा सदस्यों का निर्वाचन होता था और ये निर्वाचक-मण्डल भी कर की मात्रा के आधार पर तीन वर्गों में विभाजित मतदानांशों द्वारा चुने जाते थे। इसका परिणाम यह हुआ कि घारा-मभा में धनी वर्गों के प्रतिनिधियों का ही प्राधान्य होता था, जो इस प्रणाली का फायदा था। आधुनिक प्रजातन्त्र के आदर्शों के अनुसार यह सबसे दूषित और अनुचित निर्वाचक-प्रणाली थी।<sup>२</sup> तथापि समाजवादी प्रजातन्त्रीय दल (Social Democratic Party) मस्या की दृष्टि से प्रशा में बहुमत में था, तथापि उसे लैण्डटाग के लिए कभी-कभी ही एकाध प्रतिनिधि चुनकर भेजने में सफलता प्राप्त हो सकती थी।

प्रशा की म्युनिसिपल समितियों के चुनावों में भी यही निर्वाचक-प्रणाली प्रचलित थी।<sup>३</sup> जर्मनी के कई अन्य राज्यों की घारा-मभाओं के निर्वाचन के लिए भी ऐसी ही प्रणाली प्रचलित थी, विशेषकर सन् १८०६ तक सेक्सनी में, जहाँ प्रत्येक मतदाता को घरने पड़, सम्पत्ति समवा शिक्षा के आधार पर एवं मे चार तक मत देने का अधिकार था।

जर्मनी में इस प्रणाली का समर्थन इस आधार पर किया गया कि मतदान की विषयना सबसे प्रजातन्त्र के अनिकूल नहीं है, मताधिकार की व्यवस्था करने में सम्पत्ति तथा सदस्य दोनों के हितों का विचार रखना चाहिए और प्रौढ, समान मार्ब-सौक्ष्म मताधिकार (Universal Equal Suffrage) से प्राप्त-भूत ऐसे व्यक्तियों के हाथों में चला जायगा जिनके बहुत कम हित स्वतरे में होते हैं और जो घनिक वर्गों का गोपण करेंगे। जहाँ तक नमों के शासन में सम्बन्ध था, जर्मन मिद्वाल यह था कि म्युनिसिपल कार्रवारशन एक व्यक्तिगत सम्पत्ति पूँजी से निर्मित कम्पनी, जैसा है, जिसके कामों की व्यवस्था करने में स्टॉक-होल्डरों अर्थात् शेयर देने वाले लोगों की ही भाग लेना चाहिए और जिन लोगों को मतदान का अधिकार है, उनकी मतदान की शक्ति का निर्धारण उनके हितों के अनुकूल होना चाहिए।

अनेक-मतदान का लोप

जर्मनी के सन् १८१६ के विधान में यह व्यवस्था है कि समस्त राज्यों (Lander) की, जो जर्मन-सघ में सम्मिलित हैं, व्यवस्थापिका-मभाओं का निर्वाचन

१ Ogs Government of Europe, p. 130.

२ इस प्रणाली के अनुसार सन् १८०३ में ऐसा हुआ कि २१५६ निर्वाचक-क्षेत्रों में केवल एक व्यक्ति सम्मन करो का पर्व-तिहाई देनी था। सन् १८६३ में प्रशा के नौ मन्त्रियों में से (जिनमें ब्यूरो भी शामिल था) छत्र ने द्वितीय धोणी में और तीन ने द्वितीय थोणी में मत दिया था। देखिये, Ogs, Governments of Europe, pp. 691 ff.

३ Munro, Government of European Cities, pp. 128. ff.



समान मताधिकार के आधार पर होना। यदि कोई राज्य चाहे भी तो उसे असमान गृहनापूर्णा मताधिकार की पुनः प्रतिष्ठा करने का अधिकार नहीं है।

प्रोस्ट्रिया में सन् १६०७ तक पंचवर्ग-प्रणाली प्रचलित थी जिसके अन्तर्गत धनी और करदाता वर्ग का अत्यधिक प्राधान्य था। सन् १८६६ तक केवल करदाता ही मत दे सकते थे, परन्तु उसी वर्ष सार्वभौमिक मताधिकार के आधार पर मतदाताओं का एक नवीन वर्ग भी खड़ा किया गया जो व्यवस्थापिका-सभा के पष्ठमास सदस्यों का चुनाव करता था। सन् १९०७ में शासन-विधान में संशोधन करके पंचवर्ग-प्रणाली का अन्त कर दिया गया और लोक-सभा के निर्वाचन के लिए वास्तविक व्यापक प्रौढ़ पुरुष-मताधिकार (Manhood Suffrage) की प्रणाली की प्रतिष्ठा की गयी।<sup>१</sup> प्रथम विश्वयुद्ध के बाद जो महत्वपूर्ण वैधानिक परिवर्तन हुए, उनसे प्रचुर योरोप में इसलैण्ड को छोड़कर समस्त देशों से अनेक मतदान की प्रणाली का लोप हो गया है और इसलैण्ड में भी इसका अत्यन्त मर्यादित रूप हो रह गया है। जहाँ तक इन प्रणाली के अनुसार एक व्यक्ति को अपने निवास के जिले में तथा उस जिले में, जहाँ उसकी वास्तविक आयदाय है, दोनो जगह मत देने का अधिकार है, उसका समर्थन इस सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है कि करदान तथा प्रतिनिधित्व पर-स्पर एक-दूसरे पर निर्भर हैं।

### फ्रान्स में प्रस्तावित पारिवारिक मतदान

फ्रान्स में प्रथम विश्वयुद्ध के समय पारिवारिक मतदान-प्रणाली (System of Family Voting) की प्रतिष्ठा के लिए एक प्रबल आन्दोलन हुआ था जिसके अनुसार परिवार के प्रमुख को अपने मत के अतिरिक्त अपनी स्त्री तथा प्रत्येक बालक के लिए भी एक-एक मत देने का अधिकार मिलने की माँग की गयी थी। इस प्रणाली के पक्ष में सबसे प्रमुख तर्क यह था कि इससे परिवारों की वृद्धि में प्रोत्साहन मिलेगा और इन प्रकार उत्तरोत्तर कम होती हुई जनसंख्या (Population) की वृद्धि में भी सहायता मिलेगी। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया था कि इस प्रकार निर्वाचित पार्लामेंट सच्चे आधार पर राष्ट्र की प्रतिनिधि होगी क्योंकि प्रतिनिधित्व का सच्चा आधार व्यक्ति नहीं, परिवार है। इस प्रकार की व्यवस्था के लिए चेम्बर ऑफ डिपु-टोज में कई बार बिल पेश किये गये, ऐसा एक बिल सन् १९२० में २०० प्रति-निधियों के हस्ताक्षरों के साथ पेश किया गया था।

### जापान में

सन् १९२५ में जापानी निर्वाचन कानून पर विचार करते समय इन बातों पर जोर दिया गया कि पार्लामेंटरी मताधिकार केवल परिवारों के प्रमुखों के लिए ही, चाहे वे पुरुष हों या स्त्री, रखा जाना चाहिए।

## (२) निर्वाचक-मण्डल की रचना

### पूर्व प्रतिबन्ध

निर्वाचक-मण्डल की रचना के सम्बन्ध में, अर्थात् किन व्यक्तियों को मताधिकार हो और किन लोगों को इस अधिकार से वंचित रखा जाय, सिद्धान्त एवं प्रयोग दोनों में विविध युगों में विविध देशों में विभिन्न मत रहे हैं। मत घटाव्दी में प्रजातन्त्र के इतिहास को सबसे महत्वपूर्ण घटना समित, असमान और अप्रत्यक्ष मताधिकार से

१. Dodd, Modern Constitutions, Vol. I, p. 77, Note 5.

पूर्ण, व्यापक, प्रत्यक्ष तथा समान मताधिकार के विकास की ओर प्रगति रही है। प्रजातन्त्र की वाढ़ के सामने मताधिकार के सम्बन्ध में जितनी भी मर्यादाएँ, धार्मिक, प्राथमिक, जातीय तथा लिंग-सम्बन्धी थी, वे सब बह गयी और आज कोई प्रतिबन्ध अवशेष नहीं रहा है।

उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में अमेरिका तथा फ्रांस जैसे देशों में भी महत्वपूर्ण प्रतिबन्ध थे।

फ्रांस में प्रतिबन्ध

फ्रांस में सन् १८१४ में राजतन्त्र के पुनःस्थापन के बाद मताधिकार के प्रयोग के लिए ३०० फ्रांक टैक्स देना तथा ३० वर्ष की आयु प्राप्त कर लेना, ये दो शर्तें मतदाता के लिए आवश्यक थी।<sup>१</sup> सन् १८३० की फ्रांस के फलस्वरूप मतदाता के लिए टैक्स ३०० से २०० फ्रांक कर दिया गया और निम्न सभा-गृह के सदस्यों के लिए आयु २५ वर्ष निर्धारित कर दी गयी। राजतन्त्र के पुनःस्थापन तथा जुलाई एकतन्त्र (July Monarchy) दोनों के समय में जनता की संख्या के अनुपात में मतदाताओं की संख्या बहुत कम थी और यह बात व्यापक प्रत्यक्षता का कारण बन गयी। सन् १८४० में प्रत्यक्ष सार्वभौमिक मताधिकार के लिए आन्दोलन आरम्भ हो गया और जब सन् १८४८ में फ्रांस में द्वितीय गणतन्त्र की स्थापना हुई तब इस आन्दोलन की सफलता मिली। उस वर्ष जो विधान निर्मित किया गया, उसमें यह स्पष्टरूप से घोषित किया गया कि प्रत्येक फ्रेंच पुरुष को, जिसकी आयु २१ वर्ष की होगी और जो नागरिक अधिकारों का भोग करना होगा, बिना संपत्ति के विचार में मताधिकार होगा। तभी से यह नियम आज तक प्रचलित है।

इंग्लैण्ड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में

इंग्लैण्ड में सन् १८३२ तक पार्लियेमेंटरी मताधिकार क़ानून में ऐसे सुमि-पनियों तक ही सीमित था जिनकी भूमि का वार्षिक मूल्य ४० शिलिंग थी; घटारहवीं शताब्दी में ८० शिलिंग का मूल्य मात्र के मूल्य से कई गुना था।<sup>२</sup> अमेरिका के प्रदेशों में उपनिवेशों में मतदान के लिए भाषी-भारती की योग्यता सर्वत्र तथा घटारहवीं शताब्दियों में प्रचलित थी और उनमें से कुछ में तो धार्मिक योग्यताएँ भी आवश्यक थी। ठकाहुरणार्थ, मेसेचुसेट्स में सन् १६६१ के चार्टर में मताधिकार केवल ४० शिलिंग वार्षिक लगान वाले भाषी-भारती के स्वामियों के लिए तथा ४० पीण्ड के मूल्य की दूसरे प्रकार की भूमि के स्वामियों तक सीमित था।<sup>३</sup> इसी प्रकार पूर्वकालीन राज्यों के विधानों में मतदान का अधिकार सम्पत्तिहीन वर्गों तक ही सीमित रखा था। ग्लू हेम्पशायर, डीलावेयर, आर्जिया और पेन्सिलवेनिया जैसे कुछ राज्यों में केवल टैक्स देने मात्र से ही मताधिकार प्राप्त हो जाता था, परन्तु दूसरे राज्यों में मताधिकार के लिए ऐसी भूमि पर स्वामित्व आवश्यक था जिसका वार्षिक मूल्य मेसेचुसेट्स में ३ पीण्ड से लेकर न्यूजर्सी में ५० पीण्ड तक था।

प्रजातन्त्रात्मक विचारों के विकास तथा विस्तार के कारण सन् १८२० के

१ Charter of 1814, Art. 35, Duguit, Droit, Const. Vol II, p. 175, Esmein, Droit Const., p. 312.

२ Rogers, Economic Interpretation of History, p. 32.

३ Bishop, History of Elections, Ch. 2, Labor, Encyclopedia of Political Science, Art 'Suffrage,'

पश्चात् मताधिकार पर प्रतिबन्ध हटने सवे और शताब्दी के मध्य से पहले ही प्रायः प्रौढ़ श्वेत अमेरिकन पुरुषों को मताधिकार प्राप्त हो गया, यद्यपि कहीं-कहीं कुछ साम्प्रतिक योग्यता आवश्यक बनी रही। एक या दो पुराने राज्यों में ही मताधिकार के लिए साक्षरता की आवश्यकता बनी रही।

जर्मनी तथा दूसरे देशों में

सन् १८७१ के शासन-विधान के अन्तर्गत जर्मनी में राइक्स्टेग के निर्वाचन के लिए सार्वलौकिक पुरुष-मताधिकार की स्थापना की गयी, यद्यपि मतदाता की आयु २५ वर्ष रखी गई। परन्तु प्रशा, सेक्सनी और दूसरे राज्यों में राज्य-निर्वाचनों के लिए मताधिकार सीमित, अस्थायी और अप्रत्यक्ष रहा। घास्ट्रुया में सन् १९०७ तक निम्न सभासदों का एक छोटा-सा भाग ही सार्वलौकिक मताधिकार के आधार पर चुना जाता था। हंगरी में मताधिकार की रचना सम्पत्ति, टैक्स भवना, शिक्षा-सम्बन्धी योग्यताओं के आधार पर इस प्रकार की गयी थी जिससे गणपार जाति का दालमिष्ट में प्राधान्य रहे। नॉर्वे में १८६८ तथा सार्वलौकिक पुरुष मताधिकार की स्थापना नहीं हुई थी। बेल्जियम में सन् १८६३ तक टैक्स देने की योग्यता आवश्यक थी जिसका परिणाम यह निकला कि ४,०००,००० की जनसंख्या में से केवल ७६,००० पुरुषों को ही मताधिकार प्राप्त था। उस वर्ष प्रतिवन्ध कम कर दिये गये, वरन्तु इसके साथ ही अनेक-मन्दान की व्यवस्था हो जाने के कारण निर्धन वर्गों की मतशक्ति उससे भी कम हो गई जो समान मताधिकार की व्यवस्था में उन्हें प्राप्त होती। इटली में सन् १८९२ तक टैक्स तथा शिक्षा-सम्बन्धी योग्यताएँ आवश्यक थी जिनके परिणामस्वरूप ३४,०००,००० की जनसंख्या में से केवल ३,०००,००० पुरुषों को ही मताधिकार प्राप्त था। सन् १९१२ में इन प्रतिवन्धों के हट जाने पर मतदाताओं की संख्या ८,०००,००० तक बढ़ गयी।<sup>१</sup> जापान में सन् १९२५ तक टैक्स के आधार पर मताधिकार था जिसके फलस्वरूप प्रौढ़ पुरुषों का अधिकांश मताधिकार से वंचित था।

सार्वलौकिक मताधिकार के विरुद्ध पूर्वकालीन आपत्तियाँ

सार्वलौकिक पुरुष मताधिकार के लिए एक लम्बी अवधि तक मान्योत्पन्न होता रहा और अन्त में उसकी विजय हुई। इसके विरोधी इसे बुद्धिहीन तथा गतरनाक बतलाते थे। इतिहासकार मेकॉलि ने सन् १८२० में कहा था कि उपयोगितावादी मिद्वांतों के अनुसार सार्वलौकिक मताधिकार एक 'विशाल अपहरण' (Vast Spoliation) होगा और यदि इंग्लैण्ड में इसका प्रयोग किया गया तो कुछ अद-नयन मछुएँ उल्लुपों तथा सोमडियों के साथ योरोप के महान् नगरों के खण्डहरों का श्रावण में बँटवारा कर लेंगे।<sup>२</sup>

लेकी ने अपनी पुस्तक 'प्रजातन्त्र तथा स्वतन्त्रता' (Democracy and Liberty) में, जैसा ऊपर बताया जा चुका है, प्रजातन्त्र जनता द्वारा शासन के स्वरूप पर विचार किया है और मानिक रूप से सिद्धा एवं सम्पत्ति के आधार पर मताधिकार की व्यवस्था की आवश्यकता पर जोर दिया है। उसने कहा है कि व्यवस्थापिका-सभा आवश्यक रूप से कर लगाने का एक यन्त्र है और इसका निर्वाचन ऐसे निर्वाचकों

१. Ogg, op. cit., p. 532. किन्तु मुसालिनी ने नये प्रतिबन्ध लगा दिये हैं।

२. Quoted by Fisher, The Republican Tradition in Europe, p. 325.

द्वारा ही होना चाहिए जो कर देते हो ।<sup>१</sup> उसने यह भी बतलाया कि 'हमारे युग की राजनीति का एक सबसे महान् प्रश्न यह है कि सत्तार का शासन घ-त में उसकी वृद्धि द्वारा होगा या उसके अज्ञान द्वारा' और यह विचार कि 'सत्ता का अन्तिम स्रोत सबसे निर्धन, सबसे अज्ञान और सबसे अयोग्य ( और जो आवश्यक रूप से सबसे अधिक मर्यादा में होने है ) व्यक्तियों के हाथ में हो, एक ऐसा सिद्धान्त है जो समस्त प्राचीन मानव अनुभवों की उत्पत्ति देता है ।'<sup>२</sup> उसने आगे चलकर बतलाया है कि निर्वाचनों के परिणामों से वास्तविक लोकमत का ज्ञान नहीं होता, क्योंकि सार्व-नीतिक मताधिकार प्रणाली के अन्तर्गत अमर्य्य मनुष्य ऐसे होते हैं जो लोकमत के निर्माण में कुछ भी योग नहीं देते और उम्मीदवारों तथा विचारार्णोय समझार्यों का ज्ञान न होने के कारण अपने मत दूसरे व्यक्तियों एवं दलों के निर्देशानुसार या बिना समझ-बूझ के देते हैं । एक मतदाता सिद्धान्तों का विचार किये बिना 'पीते या नांते रंग की मन देगा' क्यों उसके पिता ने भी ऐसा ही किया है । कई लोग ईर्ष्या तथा विरोध के बशीभूत होकर अपने मत देते हैं । 'किसी दैवी सकट से, जिस पर सरकार का कोई प्रभाव नहीं होता' असन्तोष उत्पन्न होगा जिसका प्रभाव मर्यादा मतो पर पड़ेगा और जिससे 'एक सन्तुलित निर्वाचन में पीसा पड़ने सक्ता है ।' लेकी ने यह भविष्यवाणी की कि एक दिन ऐसा आयेगा जब यह बात मानव मूर्खता के इतिहास में एक बड़ी विलक्षण घटना मानी जायेगी कि यह सिद्धान्त कि विश्व की उत्पत्ति तथा राष्ट्रीय प्रगति के लिए शासन की कम से कम निश्चित एवं ज्ञानवान् वर्गों के हाथों में सौंपना ही सर्वोत्तम उपाय है, अभी उदार तथा प्रगतिशील समझा जाता था ।'

वैज्ञानिक प्रगति के प्रति अज्ञान जनता के दृष्टिकोण पर विचार करते हुए सर हेनरी मेन ने, जो लोक-शासन का सबसे प्रबल प्रालोचक था, कहा है कि 'सार्व-नीतिक मताधिकार ने, जिसने आज समुक्त राज्य में स्वतन्त्र व्यापार की वृद्धि कर दिया है, सूत कातने के यन्त्र (Spinning Jenny) तथा शक्ति से चलने वाले कर्ष (Power Loom) को भी निषिद्ध ठहरा दिया होता । उसने फटकने की मशीन (Threshing Machine) को तो अवश्य निषिद्ध ठहरा दिया होता । उसने जॉर्जिज कैलेंडर (Georgian Calendar) को अपना निषिद्ध ठहरा दिया होता और स्टुमर्ट बना को पुनः राजसिंहासन पर आरुढ़ कर दिया होता । उसने देश से उस भीड़ के साथ, जिसने सन् १७८० में लाउ मेन्फील्ड के घर तथा पुस्तकालय को जला दिया था रोमन कैथोलिक का भी बहिष्कार कर दिया होता और उस जनसमूह के साथ जिसने सन् १७६१ में डॉक्टर प्रीस्टली का घर तथा पुस्तकालय जलाया था, डिमेटरी

१. उसने सन् १८६७ के पहले इंग्लैण्ड में जो मर्यादित मताधिकार प्रचलित था, उसका समर्थन किया है । उसका कथन है कि जो विधान इंग्लैण्ड में सन् १८३२ में सन् १८६७ तक था, उससे बढ़कर विधान सत्तार ने अभी देता हो, यह सदिग्ध है । उसने कहा है कि 'आज ही कोई ऐसी सासद सरकारें हुईं हैं जिनमें उससे बढ़कर वृद्धि रही हो, या जिनोंने एक बड़े राष्ट्र के विभिन्न हिस्सों या मतों का उससे बढ़कर सच्चा प्रतिनिधित्व किया हो या जिनोंने अनेक सकटों के समय राजनीतिक पवित्रता तथा देशभक्ति का उससे ऊँचा स्तर कायम रखा हो, (Democracy and Liberty, Vol. I, p. 18).

२. Ibid., Vol. I, p. 21.

को भी दृष्टिगत कर दिया होता।<sup>१</sup> सर जेम्स स्टोफन ने 'प्रत्येक व्यक्ति को एक मन का अधिकार हो' इस सिद्धान्त को भाषतिजनक माना। उसने कहा कि 'बुद्धिमत्ता तथा भूलतत्ता का जो स्वाभाविक और सच्चा सम्बन्ध मुझे समझ में आता है, वह सार्वलौकिक मताधिकार के सिद्धान्त और व्यवहार से उलट जाता है।'<sup>२</sup>

बेल्जियन लेखक लावेलेये ने, जो सार्वलौकिक मताधिकार का दूसरा प्रालोचक है, यह तो स्वीकार किया है कि इससे व्यक्ति का गौरव बढ़ता है और जन-शिक्षा का एक माधन भी प्राप्त होता है, तथापि उसको विश्वास है कि पार्लियेमेंटरी शासन-प्रणाली से स्वतन्त्रता, व्यवस्था एवं सम्यता की सति होगी।

**सार्वलौकिक मताधिकार की विजय**

परन्तु प्रजातन्त्र की बाढ़ के सामने, जो इंग्लैण्ड में भी उस समय (सन १८७३) निर्वाचन गति से प्रवाहित हो रही थी, जैसा स्टोफन ने स्वीकार किया है, मर्यादित अधिकार के लिए इस प्रकार के तर्कों परण्य-रोदन के मद्दय थे। इस प्रकार के कोई प्रमाण नहीं हैं कि इंग्लैण्ड तथा अमेरिका जैसे देशों में जनता को मताधिकार देने की व्यवस्था से कोई ऐसे भयकर परिणाम निकले हैं, जिनकी लंका में तृया स्टोफन ने भविष्यवाणी की थी। फिर भी उन्होंने सार्वलौकिक मताधिकार के सम्बन्ध में जो चेतावनी दी है, उसकी अपेक्षा नहीं करनी चाहिए। उन्होंने स्वशासन के लिए अज्ञान जनसाधारण की योग्यता के सम्बन्ध में जो कुछ कहा है, उसका अधिकारा विवेक तथा अतीत के अनुभव से काफी सिद्ध हो गया है। यदि समस्त जनता द्वारा शासन की सफलता प्राप्त करनी है, तो उन्हें स्वशासन के योग्य बनाना चाहिए। ग्लुण्डशी के शब्दों में, अज्ञान तथा भूल व्यक्तिओं के हाथों में उन व्यक्तियों का चुनाव रखना, जो राज्य-शासन का संचालन करेंगे, राज्य की आत्महत्या ही होगी। लावेलेये ने कहा है कि आज अज्ञान पुरुषों को मताधिकार दे दिया जाय तो वे आज ही अराजकता स्थापित कर देंगे और कस स्वेच्छाचारपूर्ण शासन स्थापित हो जायगा। इन दोनों बातों में सत्य चाहे जितना हो, हमें जॉन स्टुघर्ट मिल के इस कथन पर सदैव ध्यान देना चाहिए कि सार्वलौकिक मताधिकार से पूर्व सम्पूर्ण जनता की शिक्षण मिलना चाहिए।

### (३) महिला-मताधिकार

**महिलाओं के लिए राजनीतिक मताधिकार के विरुद्ध तर्क**

प्रजातन्त्र के विस्तार तथा पुरुषों के लिए वयस्क मताधिकार के विस्तार के लिए आन्दोलन के साथ-साथ महिलाओं के लिए मताधिकार प्राप्त करने के लिए भी आन्दोलन जारी रहा है। ईश्वर श्रान्ति के समय, जब सार्वलौकिक मताधिकार का सिद्धान्त अपनी लोकप्रियता के उच्च शिखर पर था, फ्रान्स की नेशनल एसेम्बली के सामने एक भावेदन पत्र प्रस्तुत किया गया था जिसमें स्त्रियाँ के लिए मताधिकार की माँग की गयी थी और जिसका समर्थन कोन्दोरसे जैसे विद्वानों ने भी किया था। यह कहा जाता था कि यदि मतदान प्राकृतिक अधिकार है तो महिलाओं को इससे वंचित नहीं रखना चाहिए। किन्तु वयस्क पुरुषों को मताधिकार प्राप्त हो जाने के पदचात् भी एक लम्बी अवधि तक सभी देशों में, अत्यन्त प्रजातन्त्रात्मक देशों में भी,

१. Popular Government, p. 36.

२. Liberty Equality, Fraternity, pp 239-243.

महिलाएं मताधिकार से पूर्णतया वंचित रही। मतदान के अधिकार को केवल पुरुषों तक सीमित रखना प्रजातन्त्रात्मक शासन के मिद्धान्त के प्रतिकूल बिलकुल नहीं माना गया और न नामितों की अनुमति पर आधारित शासन के मिद्धान्त के प्रतिकूल ही।

महिलाओं को राजनीतिक मताधिकार देने के विरुद्ध जो तर्क दिये जाते हैं, उनमें इस ग्रन्थ के पाठ्य भलीभाँति परिचित हैं, अतः उन पर विचार करना आवश्यक नहीं है। मक्षेप में, सबसे प्रमुख तर्क यह था कि महिलाओं के राजनीतिक जीवन में महिला भाग लेने से उनका नारीत्व नष्ट हो जायगा नया वे मय गुण भी नष्ट हो जायेंगे जो स्त्रियोचित हैं और जो उन्हें पुरुषों से भिन्न बनाने हैं।

जो इस विचार के समर्थक थे वे यह मानने थे कि 'मानुष्य' नारी का एक विशिष्टाण दायित्व है तो राजनीतिक क्षेत्र की अपेक्षा गृह ही उसका वास्तविक कार्य-क्षेत्र है। उसकी प्रकृति ऐसी है जिसके कारण वह राजनीतिक कार्यों में भाग लेने योग्य नहीं है। यदि वह अपना समय राजनीतिक आन्दोलन में लगावे, तो जिस गृह की वह स्वामिनी है उसकी वह यथोचित देखभाल न कर सकेगी और न वह अपने बालकों का पालन-पोषण ही कर सकेगी जो उसका सर्वोच्च कर्तव्य है। मक्षेप में, राजनीतिक जीवन के कार्य का बालकों के पालन-पोषण तथा परिवार की माल-सम्भाल के कर्तव्यों में सामंजस्य नहीं है। ब्लुण्ट्समी ने कहा है कि महिला-मताधिकार गृह की पूर्णता को नष्ट कर पारिवारिक जीवन के स्तर को निम्नतर करता है क्योंकि पति की अपेक्षा पत्नी पर परिवार का दम्पत्य अधिक निर्भर है। उसने कहा कि पुरुष के लिए यह प्रसम्भव है कि वह 'राजनीतिक महिला' का सम्मान और उगकी पूजा करे। उसने प्राम्भू के मन का समर्थन करने हुए कहा कि केवल पुरुष ही राजनीतिक जीवन के लिए निष्पक्ष है। इसके अनिरीक्त यह माना नहीं जा सकता कि एक परिवार के सब सदस्य एक होकर किसी उम्मीदवार को अपने मन देंगे। इसमें परिवार में विवाद और भयर्प उत्पन्न हो जायेंगे। यदि स्त्री ने अपने पति के निर्देशानुसार मतदान किया, तो उसमें पति की ही दो मत प्राप्त हो जायेंगे और स्त्री का मताधिकार व्यर्थ होगा। इसमें श्रेष्ठतम व्यवस्था तो यह होगी कि पति की ही दो मत दे दिये जायें और स्त्री का स्वयं निर्वाचन में भाग लेने के कर्तव्य की अपेक्षा केवल अपना प्रबल प्रभाव डालने का अधिकार ही रहे। ब्लुण्ट्समी तथा सावेलेंगे दोनों का मन था कि केषालिक देश में महिला-मताधिकार के फलस्वरूप जेमुइट वर्ग के शासन का मार्ग साफ हो जायगा क्योंकि उनके मतों पर कथोलिक चर्च के पादरियों का प्रभावकारी नियन्त्रण होगा। जर्मनी में राज्य तथा चर्च के बीच जा कुलतुरकाम्फ (Kulturkampf) नामक संघर्ष खड़ा हो गया था, उससे यह स्पष्ट मिट्ट हो गया है कि महिलाओं के मन का केषोलिक पादरी बड़ी सरलता से नियन्त्रण करते थे और यदि पुरुषों के समान ही उन्हें भी मताधिकार होता तो वह संघर्ष चर्च के पक्ष में ही समाप्त हुआ होता। यही मय इटली तथा फ्रान्स में आज तक महिलाओं को मताधिकार में वंचित रखने का एक कारण बना हुआ है।

1. Bluntschli, Politik, Bk. X, Ch. 2. Treitschke (Politics, Vol. I, pp 252) से भी तुलना कीजिये। वह महिला-मताधिकार का उपहास करता था। कनाडा के मर्यादित महिला-मताधिकार को उसने 'मोक्षी चपलता' कहा है। एस्मीन भी इसका विरोधी था। उसने कहा है कि प्रारम्भ में ही स्त्रियों एवं पुरुषों में स्वाभाविक धर्म-विभाजन तथा कार्य-विभाजन रहा है; पुरुष के

महिला मताधिकार के कुछ विरोधियों द्वारा यह कहा जाता है कि चूंकि महिलाएँ पुरुषों के समान नागरिकता के समस्त दायित्वों एवं कर्तव्यों का पालन करने में शारीरिक दृष्टि से असम हैं, इस कारण उन्हें इस विशेषाधिकार की माँग करने का कोई अधिकार नहीं है। वे नारीत्व की पवित्रता के नियमों एवं आदर्शों का उल्लंघन किये बिना सेना, नागरिक सेना तथा अनेक अन्य विभागों में सेवा नहीं कर सकती। किन्तु ब्लुण्टरशे की नयन है कि सेना सम्बन्धी कर्म के औचित्य को स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि सैनिक सेवा मुख्यतया ऐच्छिक है और जो लोग सैनिक-शिक्षा-प्राप्त नहीं हैं, उनसे सैनिक सेवा नहीं ली जाती।<sup>१</sup>

### महिला-मताधिकार का समर्थन

इन तर्कों का उत्तर इस प्रकार दिया जाता था कि किसी नागरिक को, जो अन्य दृष्टियों में मताधिकार के योग्य है, मताधिकार देने या उससे वंचित करने के लिए लिंग-भेद को आधार मानना किसी प्रकार भी युक्ति-युक्त नहीं है, संक्षेप में, मतदान के अधिकार की कसौटी शारीरिक नहीं, बरन् नैतिक एवं धार्मिक है। सिजविक ने लिखा है कि 'किसी स्वावलम्बी प्रौढ़ नागरिक को, जो अन्यथा मताधिकार के योग्य हो, केवल लिंग-भेद के आधार पर मताधिकार से वंचित करने के लिए मुझे कोई पर्याप्त कारण नहीं दिखाई देता। इस प्रकार महिलाओं को मताधिकार देने में झंकार करने में उस समय तक घोर अन्याय होगा जब तक इस महान् धार्मिक प्रतियोगिता में विधवाओं तथा अविवाहित स्त्रियों को जीविकोपार्जन के हेतु राज्य की ओर से रक्षा अथवा विशेषाधिकार की कोई व्यवस्था नहीं की जाती।'<sup>२</sup> संक्षेप में, एक योग्य नागरिक को शासकों को चुनने का उतना ही अधिकार है जितना दूसरों को और मताधिकार के निर्धारण में लिंग-भेद का कोई प्रभाव नहीं होना चाहिए।<sup>३</sup>

जॉन स्टुअर्ट मिल ने, जो महिला मताधिकार का सबसे प्रबल तथा सर्वप्रथम समर्थक था, कहा है कि 'मैं राजनीतिक अधिकारों के सम्बन्ध में लिंग भेद की उसी प्रकार सर्वथा अनुचित मानता हूँ जिस प्रकार बालों के रंग को यदि दोनों में कोई भेदभाव हो, तो महिलाओं को पुरुषों की अपेक्षा अधिक अधिकारों की आवश्यकता है; क्योंकि वे शारीरिक दृष्टि से अशक्त हैं और अपनी रक्षा के लिए कानून तथा समाज पर अधिक आश्रित हैं।

लिए मार्बजनिश जीवन के कर्तव्य हैं और स्त्रियों के लिए गार्हस्थ्य जीवन की सान-समृद्धि। शिक्षा तथा परम्परागत प्रभावों में प्रत्येक की तदनुवर्ती प्रवृत्तियाँ विकसित एवं स्थिर हो गयी हैं। उसने कहा कि सच्ची प्रगति स्त्रियों को सार्व-जनिक जीवन अथवा पुरुषों के लिए सुरक्षित धन्यों में लाने में नहीं है, बरन् विवाह को अधिक सरल एवं निरापद बनाने तथा स्त्रियों को हाथों से किये जाने वाले श्रम की गुलामी से मुक्त करने में है।' *Droit Constitutionnel*, p. 303. प्रो० ए० बी० श्याप्सी ने भी *Letters to a Friend on Votes for Women* नामक पुस्तक में महिला-मताधिकार के विरुद्ध प्रबल तर्क दिये हैं। Merriam, *American Political Ideas* (p. 91) में इस विषय में साहित्य की पाठ्य-ग्रन्थावली दी हुई है।

१. *Elements of Politics*, p. 385.

२. *Op. Cit.*, p. 384.

३. *Op. Cit.*, p. 384.

### आत्म-रक्षा का तर्क

दूसरे, यह भी तर्क दिया जाता है कि स्त्रियों को आत्म-रक्षा के लिए मताधिकार दिया जाना चाहिए, आवश्यक रूप से इसलिए नहीं कि वे शासन कर सकें, परन्तु इसलिए कि वे अनुचित वर्गीय कानूनों से अपनी रक्षा कर सकें, जिनमें प्रायः उन्हें वञ्चित होता है। लावेनिये ने कहा है कि स्त्रियों के अधिकारी के सम्बन्ध में कानून केवल पुरुषों द्वारा ही नहीं बनाये जाने चाहिए। संक्षेप में, न्याय का तकाजा है कि स्त्रियाँ तथा पुरुषों दोनों का शासन केवल पुरुषों द्वारा ही नहीं होना चाहिए। इस तर्क में और भी अधिक शक्ति आ जाती है जब हम आधुनिक सामाजिक तथा धार्मिक परिस्थितियों की देखते हैं जिनमें स्त्रियों को काम करना पड़ता है। वे प्रायः प्रत्येक प्रकार के उत्तम-धर्मों तथा कई विद्वत्प्रेमी व्यवसायों में पुरुषों के साथ प्रतियोगिता कर रही हैं। इसलिए यह तर्क कि श्रमजीवी को अपने स्वामी से रक्षा पाने के लिए मताधिकार मिलना चाहिए महिला-मताधिकार के लिए यदि अधिक नहीं तो उतना ही सत्य एवं प्रभावकारी है।

### तर्क के आधार पर समर्थन

तीसरे, यह भी तर्क दिया जाता था कि महिलाओं के लिए नागरिक अधिकार स्वीकार कर लिये जाने पर स्वाभाविक एवं तार्किक दृष्टि में राजनीतिक अधिकार भी स्वीकार होने चाहिए। प्रायः प्रत्येक स्थान में स्त्रियों की पुराने नागरिक तथा कानूनी प्रयोगिताएँ दूर हो चुकी हैं, वे अब सम्पत्ति की स्वामिनी बनने के योग्य हैं, वे इकरारनामे कर सकती हैं और पुरुषों के समान ही सामग्री व्यवसायों एवं धर्मों को कर सकती हैं। जिन तर्कों के आधार पर उन्हें नागरिक अधिकारों से वञ्चित रखा गया था, वे उसी प्रकार के वे जा राजनीतिक अधिकारों तथा विशेषाधिकारों से उन्हें वञ्चित करने के लिए दिये जाते हैं। यदि महिलाएँ इस योग्य हैं कि वे अनुराग के साथ अपने व्यवसायों का संचालन कर सकें, इकरारनामे कर सकें, व्यवसायों तथा उद्योगों में पुरुषों का मुकाबला कर सकें और उन्हें स्कूली एवं कानूनी शिक्षा दे सकें, तो वे राजनीतिक अधिकारों तथा विशेषाधिकारों के प्रयोग में भी पुरुषों के साथ भाग लेने के योग्य हैं। वास्तव में, उस सिद्धान्त का समर्थन करना कठिन है जो निरुपाय, अविवाही तथा कर न देने वाले पुरुषों को कानून बनाने में भाग लेने का अधिकार देता है, विशेषकर जब उसका प्रभाव कर देने वाली जनता पर भार डालना होता है, परन्तु स्वावलम्बी अविवाहिता नारी को जो सम्पत्ति की स्वामिनी है और राज्य को आर्थिक सहायता देती है, इस अधिकार से वञ्चित कर देना है।

### शुद्धता का तर्क

चौथा तर्क यह दिया जाता था कि राजनीतिक क्षेत्र में महिलाओं के प्रवेश में सामान्य हित-माघन होगा, सर्वजनिक जीवन विमुक्त, श्रेष्ठ और उत्कृष्ट बन जायगा; सार्वजनिक जीवन ऊँचा उठेगा और समाज की राजनीतिक स्थिति अधिक प्रगच्छी एवं स्वस्थ हो सकेगी और इस प्रकार सामान्य हित-माघन हो सकेगा, इतना ही नहीं, उससे श्रेष्ठतर शासन भी सुनिश्चित हो जायगा। दूसरे शब्दों में, महिला मताधिकार से समाज का दिन होगा। महिला मताधिकार के समर्थकों ने अनेक उदाहरण देकर यह गिद्ध किया है कि जिन देशों में उन्हें मताधिकार मिला गया है, उनमें सामाजिक सुधार के कानूनों के निर्माण में महिलाओं ने निर्णायक प्रभाव डाला है और विशेष रूप से ऐसे मामलों में, जैसे बाल श्रमजीवी, कारखानों में महिला श्रमजीवियों से काम



लेना, सार्वजनिक स्वास्थ्य, श्रमजीवियों के लिए भ्रूण, शराब की दिक्री, सार्वजनिक वाचनालय, धौंठतर शिक्षा-सम्बन्धी सुविधाएँ, विद्युत् भोजन-विषयक कानून तथा इसी प्रकार के अन्य विषय। मिल ने कहा—‘कोई भी यह सोचने का यहाँना नहीं करता कि स्त्रियाँ मताधिकार का दुर्लभयोग करेंगी।’ उसने कहा कि ‘इस सम्बन्ध में अधिक से अधिक यही कहा जा सकता है कि वे अपने पुरुष-सम्बन्धियों के आदेशानुसार अपने मत देंगी। यदि वे ऐसा करती हैं तो उन्हें ऐसा करने दिया जाय। यदि वे स्वयं विचार करें, तो इससे बड़ा लाभ होगा और यदि वे ऐसा न करें तो कोई हानि नहीं। यह मनुष्यों के लिए हितप्रद होगा कि उनके वचनों की तोड़ दिया जाय, चाहे वे दूगने-फिरने की इच्छा न करें। स्त्रियाँ कानून द्वारा मत्वान के प्रयोग तथा मानव-समाज के अत्यन्त महत्वपूर्ण मामलों में भाग लेने से वंचित न रहे तो इसमें उनकी नैतिक अवस्था में भारी सुधार होगा। व्यक्तिगत रूप से भी महिलाओं को इससे लाभ पहुँचेगा क्योंकि उनके पास देने की कुछ होगा जिसे उनके पुरुष-सम्बन्धी बलात् प्राप्त नहीं कर सकते परन्तु जिसके इच्छुक रहते हैं। यह भी कुछ कम महत्व की बात नहीं होगी कि पति आवश्यक रूप से पत्नी के साथ विचार-विमर्श करेगा और मत केवल उसका (पति का) व्यक्तिगत मांगना नहीं, प्रसृत दोनों का समुक्त कार्य होगा।’

एसमीन के इस तर्क के सम्बन्ध में कि मतदान से स्त्रियों को वंचित रखना स्त्री-पुरुषों के बीच श्रम-विभाजन के प्राकृतिक नियम पर आधारित है, प्रोफेसर धार्वी का कथन है कि जिस नियम का मान्य लिया गया है, उसका तो यही निष्कर्ष है कि न तो स्त्रियों को और न पुरुषों को ऐसे कार्य सौंपे जा सकते हैं जिनका सम्पादन करने में उनकी लिंगमूलक प्रकृति बाधा डालती है। अतः यह सिद्ध करना आवश्यक होगा कि स्त्रियाँ शारीरिक तथा बौद्धिक दृष्टि में राजनीतिक कार्यों को करने में अशक्त एवं असमर्थ हैं। यह बात आज तक किसी ने सिद्ध नहीं की है।

### महिलाओं के मताधिकार का प्रारम्भिक विस्तार

सन् १८२१ में मिल ने यह भविष्यवाणी की थी कि ‘ग्रामामी पीढ़ी की गमाप्ति से पूर्व ही वर्म-भेद के समान लिंग-भेद भी किसी को एक नागरिक से समान रक्षा तथा समुचित अधिकारों में वंचित करने के लिए पर्याप्त उचित आधार समझा जाना बन्द हो जायगा।’ यह भविष्यवाणी प्रायिक रूप में सत्य सिद्ध हुई और उसकी पीढ़ी के समाप्त होने से पहले ही समुक्त राज्य अमेरिका में स्त्रियों को सीमित मताधिकार देने के प्रयोग किये जाने लगे। एक बार धारम्भ हो जाने पर उसका तेजी से विस्तार होने लगा। अमेरिका तथा योरोप में महिलाओं के राजनीतिक मताधिकार के लिए संगठित आन्दोलन होने लगे जिनमें से कुछ तो अन्तर्राष्ट्रीय थे और (प्रथम) विश्वयुद्ध से पूर्व कई देशों में उनको काफी सफलता प्राप्त हो चुकी थी। समुक्त राज्य अमेरिका के कई पश्चिमी राज्यों में स्त्रियों ने पुरुषों के समान मतदान का अधिकार प्राप्त कर लिया तथा दूसरे राज्यों में स्त्रियों को स्कूलों तथा म्यूनिसिपल चुनावों में मत देने का अधिकार मिला। ग्रेट ब्रिटेन में पार्लियामेंट के चुनावों को छोड़ अन्य सभी चुनावों में महिलाओं को मताधिकार प्राप्त हो गया और वे अधिकतर स्थानीय पदों के योग्य भी मान ली गयीं। उदार तथा अनुदार दोनों दलों ने समय-समय पर स्त्रियों को पार्लियामेंट के चुनावों में भी मताधिकार देने का समर्थन किया और

प्रगतिशील मजदूर पार्टी ने तो पालमिण्टरी चुनावों में महिला मताधिकार को अपने कार्यक्रम का एक मुख्य अंग बना लिया।

ऑस्ट्रेलिया में कॉमनवेल्थ के चुनावों में स्त्रियों को पुरुषों के साथ मत देने का समान अधिकार मिल गया, यही नहीं, उन्हें पालमिण्टरी की सदस्यता का भी अधिकार प्राप्त हो गया। न्यूजीलैंड में तथा टममानिया सहित आस्ट्रेलिया के कई राज्यों में उन्हें पुरुषों के समान ही राज्य-निर्वाचनों में मतदान का अधिकार प्राप्त हो गया। कनाडा के समस्त प्रान्तों में भी अविवाहित तथा विधवा स्त्रियों को स्कूलों तथा म्यूनिसिपल चुनावों में मताधिकार मिल गया और कुछ उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों में तो विवाहिता तथा अविवाहिता स्त्रियों में कोई भेद ही नहीं रखा गया। फिनलैंड में सन् १९०७ में समस्त महिलाओं को, जिनकी आयु २५ वर्ष की थी तथा जो थोड़ा सा कर देती थी, मतदान का अधिकार मिल गया जिसके परिणामस्वरूप १००,००० महिलाएं मतदान करने लगीं। डेनमार्क में सन् १९०८ में म्यूनिसिपल चुनावों में स्त्रियों का मतदान का अधिकार मिला और सन् १९१५ में उन्हें समस्त चुनावों में मताधिकार प्राप्त हो गया।

विश्वयुद्ध (प्रथम) के पश्चात् महिला मताधिकार का विस्तार

विश्वयुद्ध (प्रथम) की घटनाओं ने हर जगह, यहाँ तक कि उन देशों में भी, जहाँ इसकी बहुत थोड़ी प्रगति हुई थी, स्त्रियों को राजनीतिक अधिकार प्रदान करने के प्रान्दोलन को प्रोत्साहन दिया। युद्ध-काल में घनघन विप्रेरी राष्ट्रों की स्त्रियों ने युद्ध-उद्योगों में महत्वपूर्ण भाग लिया। उन्होंने अनेक ऐसे पदों पर कार्य किया जिन्हें सैनिक सेवा स्वीकार करने के हेतु पुरुष कमचारियों ने छोड़ दिया था, उन्होंने मर-काशी विभागों में तथा घम्व-साम्र बनाने वाले कारखानों में भी काम किया और अनेक प्रकार से उस उद्देश्य की पूर्ति के लिए कार्य किया जिसके लिए राष्ट्र लड़ रहे थे। अनेक लोग महिलाओं के लिए पुरुषों के समान ही पूर्ण राजनीतिक अधिकार की इसका समुचित पुरस्कार मानने लगे। इसके फलस्वरूप यूरोप तथा अमेरिका में महिला-मताधिकार में व्यापक रूप में विस्तार हुआ। ग्रेट ब्रिटेन में सन् १९१८ के लोक-प्रतिनिधित्व कानून (Representation of Peoples Act of 1918) के द्वारा पालमिण्टरी मताधिकार उन समस्त स्त्रियों का दे दिया गया जिनकी आयु ३० वर्ष की थी और जो स्वयं अथवा जिनके प्रति स्थानीय सरकार के चुनावों में मतदाता होने योग्य थे। इसका परिणाम यह हुआ कि इंग्लैंड में ६,००० ००० नव, न मतदाना और बढ गय। दस वर्ष के पश्चात् सन् १९२८ में महिला मतदाताओं के लिए कम से कम आयु पुरुषों के समान ही २१ वर्ष कर दी गयी। सन् १९१८ में माबियत हम के विधान (धारा ६४) ने १८ वर्षीय महिलाओं को समान मताधिकार प्रदान कर दिया। सन् १९१९ में युक्त राज्य अमेरिका के सान्मत-विधान में संशोधन किया गया और महिलाओं को राष्ट्रीय राज्य की तथा स्थानीय सरकारों के चुनावों में पुरुषों के समान अधिकार दे दिया गया। जर्मनी में, जहाँ प्रथम विश्वयुद्ध में पूर्व महिला-मताधिकार के समर्थक बहुत थोड़े थे, सन् १९१९ के विधान (धारा २२) द्वारा २० वर्ष में अधिक आयु की महिलाओं को पालमिण्टरी के चुनाव में पुरुषों के साथ समान तथा पूर्ण मताधिकार मिल गया। सन् १९२० में प्रशा के विधान (धारा ४) द्वारा भी राज्य के

१ जैना पहिल लिखा जा चुका है, इंग्लैंड की स्त्रियों को स्थानीय मताधिकार पहले ही था।

चुनावों में स्त्रियों को मत देने की समान अधिकार प्राप्त हुआ : ऑस्ट्रिया (धारा २६) पोलैण्ड (धारा १२) और चेकोस्लोवाकिया (धारा ६) के नये विधानों द्वारा भी ऐसा ही हुआ । यूगोस्लाविया के विधान (धारा ३०) ने यह काम धारा-सभा को सौंप दिया और उसे महिला-मताधिकार के सम्बन्ध में व्यवस्था करने का आदेश दिया । सन् १९२१ बेल्जियम के संशोधित विधान (धारा ४७) ने युद्ध में मारे गये सैनिकों की अविवाहित विधवाओं को, उन नागरिकों की विधवाओं को जो सन्तु द्वारा मारे गये थे तथा उन महिलाओं को जिन्हें सन्तु ने उनके राजनीतिक विचारों के कारण बन्दी बना लिया था, मताधिकार प्रदान किया । एक संशोधन द्वारा व्यवस्थापिका-सभा को दो-तिहाई के बहुमत से पुरुषों के लिए आवश्यक शर्तों पर महिलाओं को भी मताधिकार प्रदान करने की व्यवस्था करने का अधिकार मिला । लक्जम्बर्ग के शासन-विधान (सन् १९२०) ने स्त्री पुरुष दोनों के लिए समान मताधिकार की घोषणा की । सन् १९२२ में ग्राय-रिश राज्य के विधान ने २१ वर्ष की आयु के स्त्री पुरुषों को समान मताधिकार दे दिया । सन् १९२३ में रूमानिया तथा सन् १९-१ में स्पेन के विधान ने स्त्री-पुरुष दोनों में कोई भेद नहीं रखा गया । हंगरी के ५ जुलाई सन् १९२५ के निर्वाचन-कानून के अनुसार ३० वर्ष की स्त्रियों को जिन्होंने ६ वर्ष तक (तीन वर्षों की माताओं के लिए केवल ४ वर्ष) स्कूल में अध्ययन किया है और जो स्वयं अपना जॉबिको-पाजन करती हैं, मताधिकार मिल गया है । महिलाओं को समान मताधिकार मिलाने के फलस्वरूप उन्हें प्रायः समस्त देशों में, जहाँ उन्हें मतदान का अधिकार है, तात्कालिक पदों पर चुने जाने का भी अवसर मिल गया है ।<sup>१</sup>

वे देश जिनमें स्त्रियों को मताधिकार नहीं है

यूरोप में ऐसे भी देश अभी हैं जिनमें स्त्रियों को मताधिकार, कम से कम पुरुषों के समान अधिकार, प्राप्त नहीं हो सका है । वे देश हैं—नीदरलैण्ड, वलगेरिया, यूगोस्लाविया, पुर्तगाल, इटली<sup>२</sup> और फ्रांस । लैटिन अमेरिका के तथा एशिया के हिस्से भी देश<sup>३</sup> में महिलाओं की सीमित मताधिकार भी नहीं मिला है, यद्यपि जापान में सन् १९२५ में परिवार की अध्यक्षता महिलाओं को मताधिकार प्रदान करने की माँग की गयी थी । फ्रांस में धर्मिकों को नियुक्त करने वाली महिलाओं की प्रूदहोमस (Prud Hommes) की कौंसिलों के चुनावों में तथा जो स्त्रियाँ व्यवसायों में सलग्न थी, उन्हें व्यापारिक न्यायालयों के न्यायाधीशों के चुनावों में भाग लेने का अधिकार है । हाल में जो कानून बना है, उसके अनुसार उन्हें बकायत करने तथा परामर्शदात्री मजदूर-परिवर्धों में कार्य करने का तथा फ्रांस के जिलों में औद्योगिक शिक्षण के लिए जो परियोजनाएँ उनके चुनावों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त है ।<sup>४</sup>

हाल ही में फ्रांस में महिला-मान्दोलन में बड़ी प्रगति की है और महिलाओं

१. देखिये, Shepard, Women Members of European Parliaments, Amer. Pol. Sci. Rev., Vol. XX (1926), p. 379.
२. मुसीलिनी के शासनकाल में स्त्रियों को म्युनिसिपल चुनावों में मताधिकार मिल गया था, परन्तु बाद में म्युनिसिपल चुनावों के उठ जाने से इटालियन महिलाएँ बिना किसी राजनीतिक अधिकार के रह गयीं ।
३. यह कथन भारतवर्ष के सम्बन्ध में ठीक नहीं है । यहाँ सन् १९२३ में महिलाओं को मताधिकार प्राप्त हो गया था ।
४. Duguit, Op. Cit., Vol. II, p. 469.

के लिए पार्लामेण्टरी चुनावों तथा म्यानीय चुनावों में समान मताधिकार को देश-व्यापी मीग को जा रही है। २० मई सन् १९१६ को फ्रान्स के बेम्बर घॉफ डिपुटीज ने विधायक बहुमत में बिना किसी लिग-बेद के संप्रति फेन्व नागरिका की निर्वाचन-सम्बन्धी समानता की घोषणा करने वाला एक प्रस्ताव म्यूकाय किया और सन् १९२२ में भी महिलाओं का मताधिकार प्रदान करने का प्रस्ताव बेम्बर घॉफ डिपुटीज में स्वीकृति हुआ, परन्तु दोनों बार सेंनेट ने उसे अस्वीकार कर दिया। प्रोफेसर द्यूवी ने, जो महिला मताधिकार का बड़ा समर्थक है, फ्रान्स की महिलाओं ने युद्ध-काल में फ्रान्स के आर्थिक तथा सांस्कृतिक जीवन में जो कार्य किया है, उसकी प्रशंसा करते हुए कहा है कि 'महिलाएँ अभी जो मताधिकार में वंचित हैं, वह स्थिति अन्यायपूर्ण है और आधुनिक मर्याद महिलाओं को मताधिकार देने की ओर जो प्रयत्न कर रहा है, वह दुनिया है।' फ्रांज़ुअस फ्रान्स में महिला मताधिकार के लिए बड़ा प्रयत्न मर्यादित माशहलन चल रहा है।

### (४) मताधिकार की वर्तमान आवश्यकताएँ

सार्वभौमिक मताधिकार के सिद्धान्त के अर्थवाद

सार्वभौमिक मताधिकार का सिद्धान्त, हम में कम पुरुष नागरिकों के लिए और अधिकार राज्यों में स्त्रियों के लिए भी, अब एक सामान्य नियम बन गया है, उस पर भी यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि यह सिद्धान्त निरपेक्ष नहीं है। जैसा व्यापारिक स्टोरी ने कहा है, सार्वभौमिक मताधिकार के अर्थ में वह उमाश्री मुमर्दा तुक ने यह दावा नहीं किया है कि यह अधिकार निरपेक्ष रूप से सार्वभौमिक हो और आज तक कोई भी इतना कानूनी नहीं हुआ, जितने यह माना हो कि प्रत्येक प्रवस्था के तथा हर प्रकार के चरित्र वाले व्यक्तियों को समस्त सार्वजनिक मुद्दों के समान चुनावों में मत देने का अधिकार होना चाहिए।<sup>१</sup> वास्तव में, समस्त राज्यों में, यहाँ तक कि सर्वाधिक प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में भी, मताधिकार उन्हीं व्यक्तियों को प्रदान किया जाता है, जो अपनी आयु की परिपक्वता, वैधिर चरित्र और बुद्धिमत्ता की मात्रा के कारण इस अधिकार के प्रयोग करने के योग्य समझे जाते हैं। वास्तव में जैसा बार्बेलेमी ने कहा है, निर्वाचक-मण्डल किसी भी देश की जनता का सिद्ध भाग होता है। अधिकार राज्यों अल्प-वयस्कों (Minors)<sup>२</sup>, विदित्य व्यक्तियों तथा मूर्ख

१. Op Cit, Vol II, p 455

२. Commentaries, Vol I, p 412 मुद्रा कोचिने, Bluntschli, Politik, p. 422

३. आयु की योग्यता भिन्न भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न है। जर्मन साम्राज्य के तथा प्रशा के निर्वाचनों के लिए पटल आयु २५ वर्ष थी, परन्तु नये विधानों में, जैसा फ्रान्स्ट्रा के २० वर्ष हो गयीं गयी हैं। अधिकार देशों में न्यूनतम आयु २१ वर्ष है, परन्तु हम में २० वर्ष ही है। फिनलैंड तथा स्वीडन में २४ और डेनमार्क में ३० वर्ष है। हंगरी में स्त्रियों के लिए तथा इटली में निरक्षर पुरुषों के लिए आयु ३० वर्ष रखी गयी है। कुछ देशों में व्यवस्थापिका के दोनों सदनों के निर्वाचकों के लिए आयु भिन्न-भिन्न रखी जाती है। बेल्जियम के निम्न सदन के निर्वाचकों के लिए २१ और उच्च सदन के लिए २६ है, वहीं आयु रुमानिया में २१ और ८० रखी गयी है। इन भेदों के लिए कई उचित कारण

व्यक्तियों को मताधिकार नहीं देते ; जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, कुछ राज्यों ने स्त्रियों को पूर्णतः या आंशिक रूप में मताधिकार से वंचित रखा है ; प्रायः काना देशों में मतदाता के लिए यह आवश्यक है कि उसे पूर्ण नागरिक अधिकार प्राप्त हो और कभी-कभी जो व्यक्ति किसी सरसक के अधीन होते हैं, उन्हें भी मताधिकार से वंचित रखा जाता है । प्रायः सभी देशों में साधुओं को इस अधिकार से वंचित रखा गया है (विधान, धारा ७०) । प्रायः समस्त राज्य उन व्यक्तियों को मताधिकार से वंचित रखते हैं, जो गम्भीर अपराधों के, जिनमें चुनावों के समय में भ्रष्टाचार (Corrupt Practices) भी सम्मिलित है, दोषी प्रमाणित हो चुके हैं ।<sup>१</sup> अनेक राज्यों में ऐसे व्यक्तियों को भी मताधिकार से वंचित रखा गया है, जो राज्याश्रित हैं, कुछ राज्यों में दिवालियों को भी मताधिकार नहीं है, कुछ राज्यों में भिक्षुओं और निर्वाचन-क्षेत्र में स्थायी निवास-स्थान से होन मर्यादित और सम्मानित व्यक्तियों को भी मताधिकार से वंचित रखा जाता है; कुछ राज्यों में ऐसे व्यक्ति को भी मताधिकार से वंचित रखा जाता है जो कुछ निश्चित पदों पर काम करते हैं, विशेषकर उन पर, जिनका सम्बन्ध निर्वाचन-व्यवस्था से होता है, योरोप के बहुत से देशों में सेना के (रक्षित सेना को छोड़ कर) सदस्यों को मताधिकार नहीं दिया जाता, प्रायः प्रत्येक राज्य में जिन मतदाताओं के नाम यथोचित रूप से मतदाताओं की नामावली में लिखित नहीं होते अथवा जिनका निवास निर्वाचन-क्षेत्र या राज्य के किसी भाग में निश्चित अवधि के लिए नहीं होता, उन्हें भी मताधिकार से वंचित रखा जाता है । कुछ राज्य ऐसे व्यक्तियों को भी मताधिकार से वंचित रखते हैं, जिनकी कोई सम्पत्ति नहीं है अथवा जो राज्य को प्रत्यक्ष कर नहीं देते । सामान्यतया प्रत्येक राज्य में विदेशियों (Aliens) को भी मताधिकार नहीं होता ।<sup>२</sup>

सोवियत रूस में, जैसा सुप्रसिद्ध है, निर्वाचन का अधिकार अमजबोकी वर्गों, जैसे किसान, मजदूर तथा मैनिकों तक ही मर्यादित रखा गया है और स्पष्टरूप से मजदूरों से लाभ के लिए काम लेने वाले व्यक्तियों तथा ऐसे व्यक्तियों को जो स्वयं अपने परिश्रम से जीविकोपार्जन नहीं करते, व्यापारियों, दलालों, पारियों, साधुओं आदि को मताधिकार से वंचित कर दिया गया है ।<sup>३</sup>

नहीं दिखाई देने । वार्थेलमी ने कहा है कि २१ वर्ष की आयु में मत दे सकने का नियम से फ्रांस में बड़ी गम्भीर असमता उत्पन्न हो गयी है क्योंकि युवकों की २१ वर्ष की आयु से २ वर्ष के लिए सेवा में नोकरी करनी पड़ती है और इस अवधि में वे मत नहीं दे सकते, जबकि जो लोग मैनिक सेवा से बच जाते हैं, वे मताधिकार से वंचित नहीं रहते ।

१. बिलो में (धारा ८) जिन लोगों के ऊपर ऐसा अभियोग चला रहा हो, जिनके लिए सार्वजनिक दण्ड मिलता है, वे भी मताधिकार के अयोग्य हैं ।
२. परन्तु सन् १९१४ में जिन विदेशियों ने विविध रूप से संयुक्त राज्य अमेरिका के नागरिक हो जाने की घोषणा कर दी थी, वे भी राज्यों में योग्य मतदाता हो गये थे । प्रथम युद्ध में और उसके बाद यह सख्या केवल चार ही रह गयी ।
३. Constitution of Russian Socialist Federated Soviet Republic, 1918, Article 64. विटान् लेखक ने सोवियत रूस के मताधिकारों की इन मर्यादों का उल्लेख सन् १९१८ के सोवियत विधान के आधार पर किया है ।

## शैक्षणिक, साम्प्रतिक तथा वर-सम्बन्धी कसौटियाँ

कई लेखकों ने मताधिकार के लिए शिक्षा तथा सम्पत्ति की योग्यता की आवश्यकता का समर्थन किया है और धात्र भी इस विचार के समर्थक कम नहीं मिलेंगे। इनमें से सर्वाधिक प्रसिद्ध जॉन स्टुपट मिल था, जिन्होंने अपनी प्रतिनिधिशक्ति पर विचार (Considerations on Representative Government) नामक पुस्तक में लिखा है— मुझे यह बात सर्वथा प्रमाण्य है कि मताधिकार का कोई ऐसा व्यक्ति प्रयोग करे जो लिख पढ़ नहीं सकता बल्कि मैं तो यह भी कहूँगा कि जिसे गणित का साधारण ज्ञान भी नहीं होता। कोरे मिद्वान्त ने जिन व्यक्तियों की सामान्य विवेक-बुद्धि को कुण्ठित कर दिया है, उन्हें छोड़ कोई यह नहीं बहेगा कि ऐसे व्यक्तियों को ममान या अन्य व्यक्तियों पर सत्ता दे दी जाय जिन्होंने स्वयं अपनी मान-महान के लिए अत्यन्त आवश्यक एक अत्यन्त साधारण गुणों का भी प्राप्ति नहीं किया है। यह प्रतीति बाध्यनीय हागा कि निम्न-गठने तथा साधारण गणित के अनिर्गुण कुछ अन्य बात भी मताधिकार के लिए आवश्यक मानो जाय। पृथ्वी की रचना, उसका प्राकृतिक एवं राजनीतिक विभाग, विश्व के इतिहास का सामान्य ज्ञान तथा अपने देश के इतिहास एवं मन्थानों आदि का साधारण ज्ञान प्रत्येक मतदाता या निर्वाचक को होना चाहिए। मैं न यह जान सर्वथा उचित ही नहीं है कि जहाँ मताधिकार साक्षरता पर आधारित है, वहाँ राज्य की न्याय की दृष्टि में ऐसी व्यवस्था करना चाहिए कि निर्धन में निर्धन व्यक्ति भी बिना किसी व्यय के साक्षरता प्राप्त कर सकें, अन्यथा यह साक्षरता का नियम सर्वसाधारण के लिए कष्टदायी बन जायगा। मिल ने प्रजातान्त्रिक राज्य में भी कर देने की योग्यता के मोक्ष का समर्थन किया है। उगने कहा है कि यह महत्वपूर्ण है कि जो परिपक्व कर स्वीकार करती है, चाहे वे राष्ट्रीय हो या स्थानीय, उनका निर्वाचन ऐसे मतदाताओं द्वारा हो होना चाहिए जो किसी न किसी रूप में कर देने हों। जो लोग स्वयं कुछ भी कर नहीं देते और केवल अपने मन में दूसरे के धन के व्यय की स्वीकृति देते हैं, वे किङ्कलन करते हैं और उन्हें बचन करने की बार्द इच्छा नहीं होती। जो कर नहीं देते, उनका द्वारा करा की स्वीकृति स्वतन्त्र शासन के आधारभूत मिद्वान्त का उत्पन्न है, प्रतिनिधित्व और वर-निर्धारण साध-माध रहना चाहिए।

लॉरी, सर हेनरी मैक, मिजविक, नावेनय, स्मुट्सली, ड्रीडर के तथा अन्य सुप्रसिद्ध लेखकों के भी विचार इसी प्रकार के हैं। व्यवहार में इस प्रकार की आवश्यकताएँ पहले अप्रचलित नहीं थी। इंग्लैंड में सन् १६१० तक जो व्यक्ति लिख-पढ़ नहीं सकते थे और जो धोखा सा कर भी नहीं देते थे, वे मताधिकार में वंचित थे

सन् १६३९ में मोविषत रुम में प्रजातान्त्रिक आधार पर नवीन विधान की रचना की गई और उसकी धारा १३५ के अनुसार 'ममस्त प्रतिनिधियों (Deputies) का निर्वाचन होता है और मोविषत रुम के ममस्त नागरिक, जो अठारह वर्ष की आयु के या इससे अधिक हैं, जाति आनीयता, धर्म, शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता, निवास-सम्बन्धी योग्यता, सामाजिक उत्पत्ति, साम्प्रतिक स्थिति, अतीत के कामों आदि का विचार किया बिना प्रतिनिधियों के चुनावों में भाग लेने के अधिकारी हैं और वे स्वयं भी निर्वाचित हो सकते हैं। जो व्यक्ति न्यायालय द्वारा निर्वाचन के अधिकार में वंचित है तथा जो पागल है, वे मताधिकारी नहीं हैं।

—अनुवादक ।

और इन माघार पर वहाँ की जनसंख्या का ६० प्रतिशत भाग उससे वंचित था। उस वन यह प्रतिबन्ध हटा दिया गया, परन्तु निरक्षरों के लिए आयु बढ़ाकर ३० वर्ष कर दी गयी जबकि साक्षरों के लिए वह २१ वर्ष ही रही। जापान में सन् १८९५ तक मताधिकार के लिए कर देने की आवश्यकता आवश्यक थी जिसमें जापानी जनता का एक बड़ा भाग मताधिकार से वंचित था। ब्राजील (धारा ७०) तथा चिली देश (धारा ७) के वर्तमान विधान निरक्षर व्यक्तियों को मताधिकार नहीं देने। इस नियम के कारण ब्राजील में सन् १९२० के राष्ट्रपति के निर्वाचन में ३०,०००,००० की जनता में से केवल १,३०५,००० व्यक्ति ही मतदाता थे। सन् १९२५ के हंगरी के निर्वाचन-कानून के अनुसार पुरुष मतदाताओं के लिए आवश्यक है कि वे कम से कम तीन वर्ष गोर स्को मतदाता ६ वर्ष प्राथमिक स्कूल में पढ़ें हों। संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रस्तावित कनेक्टिकट, मेसेचुसेट्स, न्यूहैम्पशायर, मेन, डेलावेयर, नार्थ डेकोटा, वायॉमिंग, कैलीफोर्निया तथा वाशिंगटन में बहुत वर्षों तक मताधिकार साक्षरता के माध्यम पर रहा और कुछ वर्षों तक न्यूयार्क, अरीजोना तथा अरेगोन राज्यों में भी यही नियम रहा। इस स्थिति में अमेरिका के कुछ दक्षिणी राज्य भी प्रा जाने हैं।

पोटोरिको में साक्षरता की आवश्यकता है और फिलीपाइन द्वीपों में मतदाता के लिए ५०० पेसो (Pesos) के मूल्य की सम्पत्ति का स्वामी होना या ५० पेसो वार्षिक कर देना अथवा स्मेनिश, स्पेनिश या किसी देशी भाषा को पढ़ सकने की योग्यता आवश्यक है।

### नोप्रो मताधिकार

यूह-यूड से पूर्व संयुक्त राज्य अमेरिका में दक्षिणी राज्यों में केवल गोर लोग ही मत दे सकते थे और कुछ उत्तरी राज्यों में भी ऐसा ही नियम था; परन्तु पुनर्निर्माण कानूनों (Reconstruction Acts) ने दक्षिणी नोप्रो लोगो को मताधिकार प्राप्त हो गया और सन् १८७० में संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के १५ वें संशोधन द्वारा नोप्रो जाति को मताधिकार सम्बन्धी उपयोगिता दूर कर दी गयी। बहुत ही दक्षिणी रियासतों में नोप्रो इतनी बड़ी संख्या में थे कि स्वेन-गार्टी ने अधिकांश नोप्रो लोगों को मतदान के अधिकार से वंचित करने के लिए मताधिकार के साक्षरता तथा अन्य मर्यादाओं का समर्थन किया। सन् १८६० में मिसौसिपी राज्य (संयुक्त राज्य अमेरिका) ने एक नया विधान बनाया जिसमें यह नियम रखा गया कि मतदाता का इनका पढ़ना-लिखना जाना चाहिए कि वह मूल विधान (Text of the Constitution) को पढ़ सके या निर्वाचन-अधिकारी द्वारा पढ़ कर सुनाये जाने पर उसे समझ सक। सन् १८६५ में साउथ कैरोलिना ने भी मिसौसिपी विधान का अनुकरण किया, परन्तु उसमें इतना परिवर्तन कर दिया कि यदि निरक्षर व्यक्ति ३०० डालर या अधिक मूल्य की सम्पत्ति का स्वामी हो, तो उसे मताधिकार से वंचित रखा जाय। लुइसियाना, अलबामा, मॉर्रे कैरोलिना, अरजोनिया, ओक्लाहोमा, जॉर्जिया आदि राज्यों ने भी ऐसा ही मर्यादाएँ रखी; इनमें से कई राज्यों में साक्षरता का नियम उन व्यक्तियों के लिए लागू नहीं किया गया जो सन् १८६७ में (जब नोप्रो जाति को मताधिकार प्राप्त नहीं हुआ था) मतदाता थे या [पितामह-धारा (Grand-father Clause) के अनुसार] उनकी सम्पत्ति में धन जो जिन्होंने यूह-यूड में यतसेना या नौसेना में सैनिक बनकर सेवा की थी।

इनमें से कई राज्यों में प्रति व्यक्ति कर (Poll Tax) देना आवश्यक है, (जैसा अरकनसाम तथा टेनेसी में भी है);<sup>१</sup> अन्य राज्यों में यह कर साधारता को आवश्यकता के एवज में है। यह विशेष किया गया था कि ये सब नियम संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के १५ वें संशोधन के प्रतिवृत्त हैं; परन्तु साधारता तथा कर देने के नियमों को अमेरिकन सुप्रीम कोर्ट ने भी वैधानिक माना, यद्यपि तत्कालीन विना-याग' को उसने अवैधानिक घोषित कर दिया।

कुछ 'त्रिटिश प्रदेशों में साधारता तथा साम्प्रतिक योग्यता उन्हीं कारणों से मताधिकार के लिए आवश्यक रखी गयी हैं जिन कारणों से वे अमेरिकन घुनिघन के दक्षिणी राज्यों में रखी गयी थीं। इस प्रकार नेटाल, ट्रान्सवाल तथा ऑरेंज रिबर कालोनी (दक्षिणी अफ्रीका) में कृष्ण वर्ण की जातियों की मताधिकार से पूर्ण रूप से वंचित रखा गया है। वेप बॉलोनी में भी इसी प्रकार के प्रतिवन्ध हैं जिनके कारण बहुत सारे लोग मताधिकार से वंचित हैं और उन्हें विलकुल वंचित कर देने की भी माँग की जा रही है। वेरवेडाम में ऊँची साम्प्रतिक योग्यता की आवश्यकता के कारण काले रंग के लोग अधिकांश में मताधिकार से वंचित हैं।

**साधारता की कसौटी के गुण**

उन राज्यों के विषय में विचार न कर, जिनमें कृष्ण वर्ण की जातियों का स्वतः जातियों की अपेक्षा अधिक है और जिनमें साधारता के नियम को कृष्ण जातियों के दामन से स्वतः जातियों की रक्षा का साधन माना गया है, जो कुछ लेखकों के अनुसार साम्प्रतिकता का एक समुचित साधन है, हम उन राज्यों के सम्बन्ध में साधारता तथा साम्प्रतिक नियमों की जाँच करना चाहते हैं, जिनमें उनका इस आधार पर समर्थन नहीं किया जा सकता। मरले राज्यों में, प्रश्न यह है कि क्या एक सामान्य प्रौढ नागरिक की, जो सदाचारी है और अन्यथा किसी भी प्रकार उपयोग नहीं है, केवल इसलिए अपने दामन में भाग लेने से वंचित रखा जाय कि वह साधार नहीं है, किसी सम्प्रतिकता का स्वामी नहीं है और उस राज्य को कायम रखने में सहायता देने के लिए, जो उसकी सहायता एवं रक्षा करता है, कोई कर नहीं देता? इस सम्बन्ध में कोई मतभेद नहीं होना चाहिए कि मतदान इतना 'निश्चित' हो कि वह अपने निर्वाचन-कार्य का बुद्धिपूर्वक मन्तव्य कर सके। इस प्रकार की मरले बात कह देने पर भी हम एक ऐसा निश्चित सिद्धान्त स्थापित नहीं कर सकते जिस पर व्यवहार किया जा सके। निर्वाचक के कार्य की जटिलता भी श्रुताधिक होती है। एक साधारण स्थानीय कर्मचारी के निर्वाचन की अपेक्षा एक ही मन-पत्र पर स्थानीय, राज्य के तथा राष्ट्रीय कर्मचारियों का निर्वाचन बड़ी अधिक जटिल होता है, एक स्कूल के भवन-निर्माण के लिए बॉण्ड का प्रचार करने (Bond Issue) के प्रश्न पर मतदान की अपेक्षा ३० या ४० कानूनों के समीक्षा पर, जिनमें से कुछ को तो कानून-विशेषज्ञ तथा वकील ही मनीषांति समझ सकते हैं, मतदान बहुत अधिक जटिल होता है। इस बात पर जोर देना कि मतदान इतना 'निश्चित' हो जिससे वह ऐसे मत-संग्रह सम्बन्धी निर्वाचनों (Referendum Elections) में अपना विवेकपूर्ण मत दे सके जो संयुक्त राज्य अमेरिका में हुए हैं, अमेरिका की ६० प्रतिशत प्रौढ जनता की मताधिकार से वंचित कर देना होगा। जॉन स्टुअर्ट मिल के विचार हम ऊपर देखे हैं। वह साधारण

१. वेनमिलवेनिया राज्य में अब भी वाउचर का कर देने का नियम है। यही एक ऐसा उत्तरी राज्य है जिसमें कर देने की योग्यता अब भी विधमान है।



लिखने-पढ़ने के प्रतिरिक्त मरस गणित के ज्ञान को भी आवश्यक मानता था और अधिकतर वैश्वगणिक कसौटियाँ इस मान्यता के आधार पर रती गयी हैं कि लिखने-पढ़ने की योग्यता विवेकपूर्वक मतदान की क्षमता की सीतक है और राजनीतिक जीवन में भाग ले सकने की योग्यता की सच्ची कसौटी है और जो ऐसी योग्यता है जो निरक्षर व्यक्ति में नहीं होती । परन्तु, जैसा लॉर्ड बाइस ने कहा है, इस मान्यता का भीचित्य संदिग्ध है । उसने कहा है कि 'प्रत्येक व्यक्ति बुद्धिमान् श्रमजीवियों, कृषकों आदि की जानता है जिन्होंने किसी कारण कभी लिखना-पढ़ना नहीं सीखा (दक्षिणी राज्यों में गृह-युद्ध के बाद के समय में इस प्रकार के ब्वेत अमेरिकन पर्याप्त सख्या में थे और इ गलैण्ड में भी ऐसे व्यक्तियों का प्रभाव नहीं था) परन्तु जिनमें पर्याप्त मात्रा में विवेक-बुद्धि थी और जो अपने विवेक एवं दुर्द निर्णय-शक्ति के कारण उस प्रकार बुद्धिमत्तापूरक मतदान के योग्य थे जिस प्रकार आज उनके वे वीज-वीत्री उसके योग्य हैं जो समाचार-पत्रों को पढ़ते हैं तथा सिनेमा-गृहों में मनोरंजन करते हैं ।'<sup>1</sup> इसके प्रतिरिक्त, जैसा लॉर्ड बाइस ने ठीक ही कहा है, उस मुद्रित पृष्ठ में, जिसको पढ़ने की योग्यता मतदान के लिए आवश्यक मानी जाती है, उतना ही भरपूर हो सकता है जितना कि सत्य, मुख्यकर यदि वह किसी राजनीतिक दल का मुख्यपत्र हुआ, जो कुछ बातों की गलत रूप में प्रकट करता है तथा कुछ पर आवरण डाल देता है और जो व्यक्ति राजनीतिक प्रश्नों के सम्बन्ध में उनसे प्रकाश प्राप्त करता है, वह अपने उस पितामह की अपेक्षा अधिक योग्य एवं चतुर नहीं माना जा सकता जो आज से २० वर्ष पहले अपने स्वामी या जमींदार के आदेशानुसार मतदान देता था । प्रन्त में, विज्ञान तथा ज्ञान के अन्य क्षेत्रों में उच्छकोटि का पादित्य सार्वजनिक मामलों में प्रज्ञान के विरुद्ध कोई गारन्टी नहीं है । प्रत्येक व्यक्ति ऐसे मतदाताओं की जानता है, जिन्होंने कॉलेजों में शिक्षा प्राप्त की है, परन्तु जिन्हे सार्वजनिक मामलों में अपने अधिष्ठान भ्रष्ट और कारोबार पद्धतियों से भी कम ज्ञान था ।

मतदान के लिए आवश्यक योग्यता के रूप में साक्षरता की कसौटी के विरुद्ध जो कुछ भी कहा जाय, उसके बावजूद भी इसमें यह प्रकट नहीं होता कि मनाधिकार के लिए शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता सिद्धान्त की दृष्टि से अनुचित है । इस आलोचना से तो केवल इतना ही प्रकट होता है कि कोरे पक्षर-ज्ञान से व्यक्ति को आवश्यक रूप से वह ज्ञान प्राप्त नहीं होता जो सार्वजनिक प्रश्नों के सम्बन्ध में विवेक-पूर्वक निर्णय करने के लिए आवश्यक है । शिक्षा-सम्बन्धी कसौटी गुरुत्वपूर्ण मतदान के समान सिद्धान्तिक रूप से सर्वथा उचित है, कठिनाई केवल उसके प्रयोग की व्यवहारिक कसौटी के अभाव की है ।

**सम्पत्ति के स्वाम्य तथा करदान की कसौटियाँ**

सम्पत्ति के स्वाम्य तथा करदान की आवश्यकताओं पर भी अनेक व्यक्ति वही आपत्ति करते हैं । एक और, राज्य एक प्रकार की कम्पनी माना जा सकता है, जिसमें वे हो हिस्सेदार हो सकते हैं जिनके पास सम्पत्ति है ; अथवा एक प्रकार की एजेन्सी माना जा सकता है जो उन वर देन वालों की रक्षा करती है, जो उसे कायम रखने के लिए धन देने हैं । परन्तु इस सिद्धान्त को स्वीकार कर हम वैसे ही भूल करेंगे जैसी हमने साक्षरता के सम्बन्ध में की है । सम्पत्ति का जो स्वाम्य उद्योग, परिश्रम और निवेशविता द्वारा प्राप्त किया गया है, वह स्वामी को शासन में भाग ले

सकने की योग्यता का प्रमाण उस शासन में माना जा सकता है जो उन व्यवस्थाओं का निर्धारण करता है जिनमें सम्पत्ति पैदा की जा सकती है, उसका उपयोग किया जा सकता है और उसका लघु-विक्रय किया जा सकता है और जो उस सम्पत्ति के मूल्य के आधार पर उसमें कर लेना है परन्तु क्या ऐसा व्यक्ति भी, जिसने सम्पत्ति उपयुक्त ढंग में प्राप्त नहीं की है, वैसे ही अधिकार का दावा कर सकता है ? क्या यह उचित और न्यायपूर्ण होगा कि किसी नागरिक को, जो सब प्रकार से योग्य है, मताधिकार से तथा किसी राजकीय पद को प्राप्त करने में केवल इसलिए वंचित कर दिया जाय कि दुर्भाग्य में उसके पास सम्पत्ति नहीं है ? इसमें शङ्कोर मन्देह है । कर देने की योग्यता अधिक सम्पर्धनीय है मताधिकार के लिए सम्पत्ति-सम्बन्धी योग्यता आवश्यक रखने से कुछ विविध व्यवस्थाओं में कठिनाई सम्भव उपस्थित होगी, परन्तु राज्य में जो संरक्षण व्यक्ति प्राप्त करता है, उसके प्राणिक बचने के रूप में कुछ चीजें से कष्टान की आवश्यकता से बचा नहीं होगा । संक्षेप में, सम्पत्ति का स्वाम्य तथा राज्य को कायम रखने के लिए करदान दोनों भिन्न बातें हैं और परस्पर धांधिल नहीं हैं ।

(५) निर्वाचन-अधिकार के मूल्य का निर्धारण करने वाली बातें  
प्रथम, निर्वाचित अधिकारियों की संख्या

प्रत्यक्ष मताधिकार का मूल्य तथा उसकी गति, जिसका मताधिकारी या निर्वाचक प्रयोग कर सकता है, अनेक प्रवस्थाओं पर निर्भर है । प्रथम वह आवश्यक रूप में निर्वाचित अधिकारियों की संख्या तथा जिस सीमा तक कानूनों एवं सार्वजनिक नीतियों के सम्बन्ध में मतसभा का मिश्रित राज्य में प्रयोग में आता है, उनके अनुपात के अनुसार भिन्न होता है । स्पष्टतः, उस राज्य में सार्वजनिक मताधिकार का कोई अर्थ नहीं होता जहाँ न कोई अधिकारी निर्वाचित होता है और न किसी भी रूप में कानूनों के समीक्षा पर जनमत मगह किया जाता है । योगोप के महाद्वीप में सामान्यता कोई कार्यपालक (Executive) प्रशासनिक अथवा न्यायिक पक्षों की पूर्ण निर्वाचन द्वारा नहीं होती । फ्रांस में, जहाँ सार्वजनिक पुष्ट-मताधिकार प्रचलित है मूलतः के राष्ट्रपति से लेकर ग्राम प्रमुख तक शासन का कोई भी अधिकार और (द्रुदहोम की कोमिसे) तथा वाणिज्य-न्यायालयों के सदस्यों को छोड़ कर) कोई भी न्यायाधीश निर्वाचित नहीं किया जाता । वही पार्लियमेंट के सदस्य तथा डिपार्टमेंट व तथा स्थानीय कोमिसे के सदस्य ही लोक-निर्वाचन द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं और जिस प्रकार अमेरिका में अनुमत मगह होता है, वैसे फ्रांस में नहीं होता । स्पष्टतः ऐसी प्रवस्था में सार्वजनिक मताधिकार का कार्य अत्यन्त सीमित है । दूसरी ओर, अमेरिकन युनियन व राज्यों में जहाँ बड़ी संख्या में सामान तथा प्रशासन के अधिकारियों का निर्वाचन होता है, जहाँ कई राज्यों में न्यायाधीशों का भी निर्वाचन होता है, जहाँ जनता द्वारा उम्मीदवार भी मनोनीत किये जाते हैं और जहाँ एक बड़े व्यापक रूप में सामान्य कानून-निर्माण, नवीन विधानों और वैधानिक संशोधन की स्वीकृति तथा अनेक सार्वजनिक प्रदनों के निर्णय के लिए जनमत मगह किया जाता है, जहाँ शासनाधिकारियों का कार्यकाल छोटा होता है और फलतः, निर्वाचन बार-बार होते रहते हैं, निर्वाचक का कार्य गौरव व निर्वाचक के कार्य की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण है और जैसा ऊपर बतला चुके हैं, उसका भार एवं दायित्व भी अधिक होता है, इतना अधिक कि विवेकपूर्ण मनोदान अत्यधिक कठिन हो गया है ।

## द्वितीय, प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष निर्वाचन

दूसरे, निर्वाचक का कार्य एव प्रभाव निर्वाचन की प्र-पक्षता और अप्रत्यक्षता के अनुसार भी निम्न-भिन्न होता है। योरोप के विविध देशों में जब मताधिकार में विस्तार किया गया, तब अप्रत्यक्ष तथा दोहरे निर्वाचन की प्रणाली की स्थापना की गयी जिससे प्रजातान्त्रिक मताधिकार के सम्भावित दोषों का परिहार किया जा सके। प्रथा में पहले निम्न सभागृह के लिए चुनाव अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा होते थे। कई दूसरे जर्मन राज्यों में भी, उदाहरणार्थ मन् १८०२ तक वेवेरग्या में, कुछ वर्ष पहले तक अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली स्थापित थी। फ्रान्स में सीनेट के सदस्य अभी तक अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जाते हैं। नार्वे में मन् १९०५ में पूर्ण स्टॉरथिंग (Storting) के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा होता था और स्वीडन में उच्च सभागृह के चुनावों में आज तक अप्रत्यक्ष प्रणाली ही प्रचलित है। डेनमार्क में लैण्ड्सथिंग (Landsting) के ६६ सदस्यों में से १४ सदस्य अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा चुने जाते हैं। जैसा सर्वविधि है सोवियत रूस का नामन अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली पर आधारित है। किमान तथा कारोवर महासभा नाम-सोवियतों को चुने हैं, 'वे बोसोस्ट' (Bolsost) सोवियत के लिए अपने प्रतिनिधि चुनती हैं जो मास्को की कंसिल कसो कौंसिल के लिए अपने प्रतिनिधि चुनती हैं और यह कौंसिल कार्य-मिति का निर्वाचन करती है जो देश का शासन करने वाला प्रमुख मन्त्र है। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् जिनने विधान रचे गये हैं, उनमें निम्न सभागृह (और और-निर्वाचन उच्च सभागृह) के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा रखा गया है।

### अप्रत्यक्ष निर्वाचन के पक्ष में तर्क

अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली के पक्ष में प्रमुख तर्क यह है कि इससे सार्थलौकिक मताधिकार के कारण जो सम्भावित खतरे हैं, वे किसी भीमा तक कम हो जाते हैं क्योंकि अन्तिम निर्वाचन का दायित्व ऐसे निर्वाचकों पर होता है, जो सीधे तर्ज से अधिक योग्य, बुद्धिमान एवं दायित्वपूर्ण होते हैं। इस प्रणाली के कारण सलगत भावनाओं के दोषों में जो कमी हो जागी है, क्योंकि इसमें सामान्य निर्वाचकों का कार्य केवल उन लोगों का निर्वाचन करना रह जाता है जिन पर अन्तिम निर्वाचन का दायित्व होना है और वास्तविक निर्वाचन के कार्य को वह दूसरा छोटा निर्वाचन निर्वाचक-मण्डल करता है। जॉन स्टुअर्ट मिल ने कहा है कि 'यह योजना शायद लोक-भाषा के पूर्ण प्रवाह को कुछ कम करने के लिए प्रचारित की गयी थी। इसके अनुसार मताधिकार और उसके साथ पूर्ण अन्तिम सत्ता जनता को दे दी गयी; परन्तु उन्हें इसके लिए बाध्य किया गया कि वे कुछ चुने हुए मत्त व्यक्तियों द्वारा इसका प्रयोग करें, जो लोक-उत्सर्जना के प्रवाह में जनता की अपेक्षा कम प्रभावित होंगे और चूंकि निर्वाचक विविष्ट चुने हुए व्यक्ति होंगे तथा बुद्धि और विवेक में जनताधारण की अपेक्षा अधिक योग्य एवं अधिक चरित्रवान् होंगे, इस कारण यह धाशा दी गयी थी कि वे अधिक परवाह और बुद्धिमानों से चुनाव करेंगे तथा किसी भी दशा में उनके

१. सोवियत रूस के मन् १९३६ के विधान के अनुसार सोवियत रूस की सुप्रीम कौंसिल के दोनों सभागृहों के सदस्यों का निर्वाचन नागरिकों द्वारा होता है। एक का नाम है कौंसिल ऑफ यूनियन। इसमें ३००,००० जनता की ओर से एक प्रतिनिधि चुना जाता है।

—प्रमुखादक

द्वारा निर्वाचन जनता की अपेक्षा अधिक दायित्वपूर्ण भावना से होगा।<sup>१</sup> परन्तु अनुभव से यह सिद्ध हो चुका है कि अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली व्यवहार में सन्तोषप्रद ढंग से कार्यान्वित नहीं हो सकी। फ्रांस में अप्रत्यक्ष प्रणाली से जो आशाएँ की गयी थीं, वे सफल नहीं हुईं, और इस प्रणाली को त्यागना पड़ा; केवल सोनेट के मध्य ही इस प्रणाली से चुने जाते हैं। अन्य देशों का भी यही अनुभव है।

अप्रत्यक्ष निर्वाचन के विरुद्ध आपत्तियाँ

जिन देशों में राजनीतिक-दल-प्रणाली का पर्याप्त विकास है, उनमें अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली के एक प्रकार की कोरी परिपाटी हो सिद्ध होने की सम्भावना है क्योंकि जिन मध्यवर्ती निर्वाचकों (Intermediate Electors) का निर्वाचन मतदाताओं द्वारा किया जायगा, वे विशिष्ट सम्पीद्वारों की चुनने के लिए बचनबद्ध होकर चुने जायेंगे। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचन का यही इतिहास रहा है, जहाँ राष्ट्रपति के निर्वाचक राजनीतिक दलों के कठपुतले मात्र हो गये हैं, अपने इस महान् कार्य में न तो वे स्वतन्त्र बुद्धि से कोई निर्णय करते हैं और न उन्हें ऐसा करने की दली द्वारा स्वतन्त्रता ही दी जाती है।<sup>२</sup> जैसा लाई ब्राउथम ने कहा है, जहाँ इस प्रकार मध्यवर्ती निर्वाचक दलों के कठपुतले होते हैं, वहाँ वे अवश्य ही कम बचन के होते हैं, उनमें उत्तरदायित्व की भावना भी कम हो जाती है क्योंकि उनका कार्य अस्थायी और कभी कभी होता है।<sup>३</sup> फ्रांसिस लाइबर ने कहा है कि एंस्लीजन लोग सगल निर्वाचनों के पक्ष में हैं।<sup>४</sup> 'मध्यवर्ती निर्वाचकों द्वारा निर्वाचन से 'प्रतिनिधित्व में उत्तरदायित्व की प्रत्यक्षता नहीं रह जाती; प्राथमिक निर्वाचकों को कोई दित्वस्थी नहीं रहती क्योंकि उन्हें इसका कोई ज्ञान नहीं होता कि उनके मतदान का अन्तिम परिणाम क्या होगा, कोई भी स्पष्ट सम्पीद्वार उनके सामने नहीं होता और न वे उसके लिए प्रयत्न कर सकते हैं और मध्यवर्ती निर्वाचकों की सख्या कम होने के कारण दल-कपट का प्रयोग मरल हो जाता है।<sup>५</sup> अप्रत्यक्ष निर्वाचन के साधे जो लाभ हो जा मतदातार मतदाताओं को केवल निर्वाचक चुनने की मत्ता प्रदान करता है, अपने प्रतिनिधियों को नहीं, उससे प्रातिनिधिक शासन की प्रकृति के विषय में सत्तर की जो वर्तमान धारणा है, उसे देखते हुए जनता

१ Representative Government, Ch. 9, p. 180. सिर्जविच का कथन है कि दी दार (अप्रत्यक्ष निर्वाचन के अनुसार) निर्वाचन करने में व्यवस्थापिका में योग्य पुरुषों व पट्टे करने की सम्भावना बढ़ती है परन्तु ऐसा सही हो सकता है जब अप्रत्यक्ष निर्वाचन कोरी परिपाटी हो न हो और दोनों निर्वाचन ईमानदारी तथा स्वतन्त्रता के साथ हो क्योंकि निर्वाचित निर्वाचकों की योग्यता साधारणतया उनका निर्वाचन करने वाले नागरिकों से अधिक होने की आशा है और यह भी धाना है कि उनकी दायित्व-भावना भी हदतर होगी (Elements of Politics, p. 130)। लावेलेये का भी मत है कि इस प्रणाली से अपेक्षित चरित्र एवं योग्यता वाले प्रतिनिधि चुने जायेंगे, क्योंकि चुनाव निर्वाचकों के पारस्परिक विचार विमर्श के परिणामस्वरूप होगा।

२ Civil Liberty and Self-Government, p. 174; Story, Commentaries, Vol I, Sec 576 भी देखिये।

३ The British Constitution, p. 170.

४ Dougherty, The Electoral System of the United States, Ch. 10

को संतोष नहीं मिल सकता। अप्रत्यक्ष निर्वाचन की कल्पना आधुनिक प्रजातन्त्र की भावना के प्रतिकूल है। लोक-शासन का एक सबसे प्रमुख गुण यह है कि उससे सार्वजनिक मामलों में जनता की अभिवृत्ति बढ़ती है और जनसाधारण की राजनीतिक वृद्धि का भी विकास होता है। यदि मतदाता और उम्मीदवार के मध्य में एक दूसरा व्यक्ति खड़ा हो जाय, तो स्वभावतः उसकी दिलचस्पी कम हो जायगी और राजनीतिक शिक्षण के लिए उसके सुयोग भी कम हो जायेंगे। लॉर्ड वाउघम का कथन है कि यदि एक व्यक्ति निर्वाचक को चुनने के योग्य है, तो वह एक प्रतिनिधि को भी चुन सकता है। यह हो सकता है कि सार्वजनिक नीति का प्रश्न एव कानूनों के मसौदों पर अपना मत विवेकपूर्वक देने में योग्य हो, परन्तु वह अपनी ओर से यह कार्य करने के लिए प्रतिनिधि चुनने के योग्य हो सकता है। मन्त्र में अप्रत्यक्ष प्रणाली से निवृत्तलोरी की वृद्धि होती है, क्योंकि अन्तिम निर्वाचक-मण्डल प्रत्यक्षरूप में होता है और समस्त निर्वाचकों की प्रवृत्ति वह सरलता के साथ हर प्रकार के प्रलोभन देकर भ्रष्ट किया जा सकता है।

### गुप्त मतदान प्रकट मतदान

निर्वाचन-अधिकार का मूल्य एवं प्रभाव इस बात पर भी निर्भर है कि मतदान किस प्रणाली के अनुसार होता है। यह मत और यह व्यवहार सार्वभौम तथा सर्वमान्य है कि यदि मताधिकार का प्रयोग स्वतन्त्र रूप से और समुचित ढंग से होना चाहिए तो इसके लिए ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि मतदाता अपना मत गुप्त रूप से दे सके। प्राचीन काल में मौखिक तथा प्रकट मत देने की प्रथा थी और इसके समर्थक भी अनेक थे। मॉन्टेस्क्यू ने इन मौखिक प्रणाली का समर्थन इस आधार पर दिया था कि इसके द्वारा जनसाधारण को अधिक विश्व और बुद्धिमान व्यक्तियों की सहायता एवं पक्षप्रदर्शन की प्राप्ति हो सकती है। जॉन स्टुअर्ट मिल ने भी इनका समर्थन इस आधार पर दिया था कि 'मतदान के कर्तव्य का पालन भी अन्य सार्वजनिक कर्तव्यों की भाँति, जनता की आलोचना तथा देख-रेख में होना चाहिए।' यह एक ऐसा कार्य है जिसके समुचित सम्पादन में प्रत्येक का हित है और इसके साथ ही यदि कर्तव्य का पालन इस रीति से न हो तो इसे अपने साथ भ्रष्टाचार समझने का अधिकार भी है।' प्रोफेसर ट्रोड्स्के ने गुप्त मतपत्र (Secret Ballot) की 'महाने कुतिसत चाल' कहा है जिसका उदाहरण के नाम पर प्रचार किया गया है। 'उसके मत में गुप्त मतदान 'विवेकशून्य और अनैतिक है, मतदान सार्वजनिक दायित्व है और उसका प्रयोग भी सार्वजनिक रूप में होना चाहिए; यदि चुपके से मत-पत्र-बक्स तक जाने और उसमें मत पत्र डालने में कोई व्यक्ति अपना अधिकार नहीं समझता, तो उसमें राजनीतिक सम्मान की सच्ची भावना नहीं हो सकती।'<sup>१</sup>

किन्तु धारम्भ से ही हेरिण्टन<sup>२</sup> जैसे विद्वान् हुए हैं जिन्होंने स्वतन्त्र मताधिकार के लिए गुप्त मतदान को आवश्यक माना है। परन्तु सन् १९२० तक प्रशासक, सन् १९०६ तक लेक्सनी में, सन् १८८८ तक वेवेरिया में और सन् १९०१ तक डेन्मार्क में, प्रकट मतदान की प्रथा थी। स्पष्टतः हंगरी (बुडापेस्ट तथा उन नगरों को छोड़ कर जिनमें नगर-स्वशासन है) तथा सोवियत रूस ही ऐसे देश हैं जिनमें प्रकट मौखिक

१. Representative Government, Ch. 10.
२. Politics, Vol II, p. 193.
३. Oceana, p. 104.

मतदान (Public Oral Voting) प्रचलित है।<sup>१</sup> विशेषकर प्रजा में इसके परिणाम बहुत ही शोचनीय रहे हैं। सरकार ने इसमें अनुचित दबाव डालकर सरकारों उम्मीदवारों के पक्ष में दबाव डालकर मत प्राप्त किये और व्यवसायियों तथा उद्योगपतियों ने भी उन लोगो पर प्रभाव डाल कर, जो उनके नियन्त्रण में थे, मत प्राप्त किये। इसका परिणाम यह हुआ कि एक वही मस्यौदा में मतदानाओं ने मतदान का प्रयोग का इस मय में नहीं किया कि उन पर अनुचित दबाव डाला जायगा या उनके मत जनता को प्रकट हो जाने में उन्हें अपनी स्थिति अथवा पद आदि में हाथ धोना पड़ेगा। मनु १९०३ में प्रजा में राइख्स्टाग (Reichstag) के चुनाव में, जिसमें मत लिफाफों में बन्द करके प्रेषित गुप्त रीति में दिये गये थे, ३५ प्रतिजन निर्वाचकों ने भाग लिया, किन्तु प्रजा की लैण्डटाग (Landtag) के सदस्यों के चुनाव में, जिसमें मत प्रकट रूप में दिये गये थे, केवल २५ प्रतिजन निर्वाचकों ने ही मत दिये। इस पर भी इस प्रणाली का वैयर्थन-वैलक्षण ने अपने १० फरवरी मनु १९१० को लैण्डटाग के सम्मुख भाषण देन हुए यह कह कर समर्थन किया कि इस गुप्त मतदान का विरोध है; क्योंकि इसमें निवाचक में उत्तरदायित्व की भावना विकसित होने के स्थान में कम होती है। दूसरी धार, इसमें समाजवादियों को पूर्णतः मतदाताओं के विरुद्ध प्रानुवाद के प्रयोग के लिए प्रोत्साहन मिलता है।

मनु १९१४ से पूर्व फ्रांस में मतदान की रीति

फ्रांस में मनु १९१४ से पूर्व गुप्त मतदान प्रचलित नहीं था। उम्मीदवार स्वयं राज्य नहीं, मतपत्रों की व्यवस्था करते थे। ये मतपत्र निर्वाचन में पूर्व निर्वाचक का विनम्रित कर दिये जाते थे। कानून के अनुसार मतपत्रों (Ballots) को रबेन नामक पर मुद्रित कानून आवश्यक था और उन पर कोई चिह्न आदि न बनाने का नियम भी था जिससे वे पहचाने न जा सकें, परन्तु उनका आकार तथा रूप के सम्बन्ध में कोई नियम नहीं था। सम्भावित उम्मीदवार मतपत्र के आकार तथा रूप के सम्बन्ध में किसी नियम के न होने में अनुचित लाभ उठाने थे और मतपत्र के आकारों द्वारा अपने पक्ष में दिये गये मतपत्रों को जान लेते थे। मतदान-मण्डल के लिए नियुक्त कमरा खुला हुआ रहता था और उसमें सब लोग आ-जा सकते थे। मधुक्त राज्य अमेरिका के समान मतदान के स्थानों के लिए कोई परदा आदि नहीं था और तब वित्तीयम के समान मतपत्र की लिफाफे में बन्द करने की प्रथा ही थी। ऐसी परिस्थितियों में उम्मीदवारों या उनके प्रतिनिधियों, मालिकों या सरकारों एजेंटों के लिए यह जानना बहुत ही मजबूत था कि मत किसके लिए दिये जा रहे हैं क्योंकि मतपत्र निर्वाचनाधिकारियों की दिये जाने थे और वे सब जनता के नामने मुन्सलम-मुन्सला उन्हें मतपत्र-पात्र में डालने थे। अम्बर तथा सीनेट में मतदान प्रणाली के सुधार के सम्बन्ध में बड़े आदिविवाद के पश्चात् मनु १९१४ में एक कानून स्वीकार किया गया, जिसके द्वारा लिफाफे द्वारा मत देन नया राज्य की धार से मतपत्र देन की व्यवस्था की गयी। मतपत्र मतदाता को नहीं मिलता है जब वह मतदान-स्थान पर पहुँचता है और उसे मतदाता गुप्त स्थान पर जाकर लिफाफे में उबड़ करता है। यह कानून बड़े विरोध के बाद स्वीकृत हुआ

<sup>१</sup> विद्वान् लेखक ने सोवियत रूस के सम्बन्ध में इस प्रणाली का जो उल्लेख किया है, वह मनु १९३६ के सोवियत विधान द्वारा उठा दी गयी है और उसके स्थान पर प्रत्यक्ष, गुप्त मतपत्र द्वारा मतदान की व्यवस्था स्वीकार कर ली गयी है।

था। प्रापत्ति विशेषकर मतदान स्थान को सम्बन्ध में थी कि इस प्रकार मतसंग्रह-स्थानों की व्यवस्था से बड़ा व्यव होगा। सीनेट ने उस नियम को स्वीकार करने से इन्कार कर दिया जिसके अनुसार उम्मीदवार मतसंग्रह-स्थानों पर अपने पर्यवेक्षक रख सकते थे, जिससे वे प्रयोग्य मतदाताओं के मत देने में अधिकार पर आपत्ति कर सकें।

**मतदान के लिए सुविधाएँ**

अतः भे, मताधिकार का मूल्य एक सोमा उन मतदाताओं, विशेषतः श्रमजीवी वर्ग के मतदाताओं को मतदान की सुविधाएँ प्रदान करने पर निर्भर है। प्रथम युद्ध से पूर्व जर्मनी में समाजवादी प्रजातन्त्रवादियों (Social Democrats) की यह निष्का-स्यत थी कि निर्वाचन रविवार को नहीं रखे जाते जिस दिन श्रमजीवी वर्गों के मत-दाताओं तथा सरकारी कर्मचारियों को उनमें भाग लेने का अवकाश होता है। जर्मनी में समुक्त राज्य प्रमेरिका की भांति ऐसा कानून नहीं था जिसके अनुसार निर्वाचन के दिन मतदाता अपने कार्य का छोड़ कर मत दे सकते और इसके लिए उनकी मजदूरी या वेतन काटा नहीं जाता। इस प्रकार एक बड़ी समस्या में मतदाता अपने उस अधिकार के प्रयोग से वास्तव में वंचित थे जो कानून में उन्हें प्राप्त था। जर्मन शासन-सूत्र ऐसे व्यक्तियों के हाथों में था जो समाजवादी मतों का कम करना चाहते थे और इसलिये वे रविवारों को निर्वाचन नहीं रखते थे। जर्मनी के नये शासन-विधान में स्पष्ट रूप से यह व्यवस्था की गयी है कि निर्वाचन रविवार को होंगे और ममस्त योरोप में यही नियम ध्यापक रूप में प्रचलित है।

यह स्वाभाविक है कि निर्वाचन-क्षेत्र जितने ही छोटे होंगे और निर्वाचन-केन्द्र (Polling Booths) जितने ही निकट होंगे, सुविधा के विचार से सकने वाले मत-दाताओं की संख्या भी उतनी ही कम होगी। वेल्डियम में सन् १८६१ से पूर्व निर्वाचनों में मतदाताओं की एक बड़ी संख्या निर्वाचनों में भाग नहीं लेती थी; उसका कारण यही था कि उन्हें एक लम्बी यात्रा करके जिले के मुख्य नगर को मत देने जाना पड़ना था।

इस सम्बन्ध में एक और भी सुधार यह हुआ है जो समुक्त राज्य प्रमेरिका में साधारणतया प्रचलित है कि जो मतदाना निर्वाचन के दिन अपने निवास-स्थान पर उपस्थित नहीं हो और इस कारण निर्वाचन केन्द्र पर उपस्थित नहीं हो सके, वह डाक द्वारा अपना मतपत्र अपने निर्वाचन-केन्द्र पर भेज सकता है और उस मत का मूल्य उतना ही होता है जितना स्वयं वहाँ उपस्थित होकर देने में होता है। इसी प्रकार की व्यवस्था ब्रिटिश लोक-प्रतिनिधित्व कानून (British Representation of Peoples Act of 1918) में की गयी है, परन्तु यह नियम योरोप महाद्वीप के देशों में प्रचलित नहीं हुआ है। डाक द्वारा मतपत्र भेजने की व्यवस्था से एक बड़ी संख्या में वे मतदाता-जो निर्वाचन के दिन अपने निर्वाचन-क्षेत्र से कार्यवाह बाहर गये होते हैं, मताधिकार से वंचित रहने में वंच जाते हैं।

१. सन् १९२३ में प्रोन्टेरियो की व्यवस्थापिका ने एक कानून के द्वारा ऐसी व्यवस्था की है कि जो रेलवे-कर्मचारी घण्टा व्यापारिक यात्री प्युनिसिपल चुनाव के दिन पर से बाहर होने की आज्ञा करने हों, वे चुनाव के पहले के तीन दिनों में ॥ निम्नी भी दिन एक विनिष्ट निर्वाचन में अपना मत दे सकते हैं।

## मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Barthelemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine" (1915), pp. 70-80; "L'organisation du suffrage et l'expérience Belge" (1912)
- Beard, "The Ballot's Burden," *Political Science Quarterly*, Vol. XXIV, pp. 589 ff.
- Bluntschli, "Politik" (1876), Bk. X, Chs. 1-2.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), Vol. I, Ch. 8.
- Finer, "The Theory and Practice of Modern Government" (1932), Vol. I, Ch. 11
- Gaffney, "Suffrage Limitations of the South," *Political Science Quarterly*, Vol. XX (1905), pp. 53 ff.
- Gooch, "Family Voting in France" *American Political Science Review*, Vol. XX (1926), pp. 299 ff.
- Haynes, "Educational Qualifications for the Suffrage in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. XIII (1897), pp. 495 ff.
- Maine, "Popular Government" (1888), Ch. 1
- Merriam, "American Political Ideas" (1920), Ch. 3
- Mill, "Representative Government" (1861) Chs. 8-10.
- Phillips, "Educational Qualifications for Voters," *Univ. of Colo. Bulletin*, Vol. VIII (1906)
- Porter, "Suffrage Provisions in State Constitutions," *American Political Science Review*, Vol. XIII (1919), pp. 519 ff
- Porter, "History of Suffrage in the United States" (1903).
- Ray, "Absent Voting Laws," *American Political Science Review*, Vol. XVIII (1924), pp. 321-325.
- Robson, "Compulsory Voting," *Political Science Quarterly*, Vol. XXXVIII (1923), pp. 569 ff.
- Seymour and Fray, "How the World Votes"
- Shepard, "The Theory of the Nature of the Suffrage," *American Political Science Review*, Supp., Vol. VII (1913), pp. 106 ff
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), pp. 378-400
- Smith, "Negro Suffrage in the South," in Garner and others, "Studies in Southern History and Politics" (1914), pp. 231-258.



(१)

## (१) शासन की सत्ताओं का वितरण

## द्विसत्ताक (Two-Power) सिद्धान्त

शासन की सत्ताओं का वर्गीकरण इस प्रकार किया जा सकता है ; प्रथम, राज्य की इच्छा के निर्माण एवं उसकी अभिव्यक्ति से सम्बन्धित सत्ताएँ तथा द्वितीय, इस प्रकार अभिव्यक्त इच्छा को कार्यरूप में परिणत करने वाली सत्ताएँ। प्रथम प्रकार की सत्ता को सामान्यतया व्यवस्थापन (Legislation) कह सकते हैं जिसमें विधान निर्माण करने वाली तथा कानून बनाने वाली दोनों प्रकार की समारोहों के कार्य सम्मिलित हैं। इस वर्गीकरण के अनुसार न्याय-व्यवस्था, जिसे न्यायिक सत्ता (Judicial Power) कहते हैं कार्यपालिका सत्ता (Executive Power) का ही एक अंग प्रथम रूपमात्र है।

द्विसत्ताक सिद्धान्त के समर्थक राज्य की इच्छा को कार्यान्वित करने में सम्बन्ध रखने वाले कामों को तीन वर्गों में विभाजित करने हैं—(१) जो व्यापक अर्थ में कार्यपालिका (Executive) के कार्य हैं अथवा जो कार्यपालिका सम्बन्धी कामों के सामान्य निरीक्षण तथा निर्देशन तक सीमित हैं ; (२) जो प्रशासन सम्बन्धी हैं अथवा जिनका सम्बन्ध वास्तव में शासन के कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों के सम्पादन के लिए किये जाने वाले विभिन्न प्रकार के कामों से है और (३) जो न्यायिक हैं अर्थात् जिनका सम्बन्ध देश के कानूनों की व्याख्या तथा विनिश्चित मामलों में उन्हें लागू करने से है। अतः, यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि केवल तब तक यद्यपि न्यायसत्ता की कार्यपालिका सत्ता का ही एक अंग मानते हैं ; परन्तु वे प्रशासन तथा न्याय-व्यवस्था को पृथक् मानते हैं और न्यायविभाग की प्रशासकीय अधिकारियों पर किसी प्रकार की नियन्त्रण सत्ता नहीं देते। दूसरे शब्दों में, जैसा डायसी ने कहा है, फ्रान्स में सत्ता पृथक्करण (Separation of Powers) का अर्थ उस अर्थ से नहीं भिन्न है जो इंग्लैण्ड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित है। फ्रान्स में इसका अर्थ केवल यही नहीं है कि न्यायाधीश कार्यपालिका सत्ता के प्रभाव से मुक्त हों, जैसा अमेरिका में है, बल्कि इसके अनुसार सरकार तथा उसके अधिकारी-वर्ग को भी साधारण न्यायालयों की अधिकार-सीमा में स्वतन्त्र होना चाहिए।

## त्रिसत्ताक सिद्धान्त (Trinity Theory)

द्विसत्ताक सिद्धान्त की फ्रान्स के अधिवासी लेखकों ने तो खोकार किया है,

परन्तु कुछ ऐसे भी बड़े उच्च कोटि के विद्वान् हैं जो इसे उचित नहीं मानते। उदाहरणार्थ, एसमोन कहता है कि न्यायाधीश का कानून को लागू करने का शायं कार्य पालिका के कार्य का अंग नहीं है और इस कारण बहुकार्यपालिका सत्ता के घनीन नहीं है। उसने यह तो माना है कि न्यायपालिका का कार्य कार्यपालिका के काम से प्राथमिक है, अर्थात् न्यायाधीश प्रथम यह निर्णय करते हैं कि कानून किसी विशेष मामले में प्रयोग है या नहीं परन्तु इस कारण वह कार्यपालिका का कार्य नहीं बन जाता। यदि न्यायिक सत्ता केवल कार्यपालिका सत्ता का प्रसंग (Incident) मान है, तब तो न्यायाधीश कार्यपालिका सत्ता के एजेन्ट मान हुए जो उसके नाम पर ग्राह्य करने हैं। इसके अतिरिक्त जैवि न्यायिक सत्ता के प्रयोग का अनेक मामलों में कानून के अमल में कोई सम्बन्ध नहीं होता, ऐसे मामलों में वह कार्यपालिका सत्ता का अंग बनें हो सकता है ?

विशुद्ध कानूनी तर्क तो द्विविधा सिद्धान्त के पक्ष में है, तथापि लेखकों का विशाल बहुमत इस परम्परागत सिद्धान्त का ही मानता है, जो सामन-सत्ता को तीन वर्गों में विभाजित करता है—**अवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका।**<sup>2</sup>

### अन्य वर्गीकरण

कुछ नवीन लेखकों ने इस वर्गीकरण को इस आधार पर दीयपूर्ण माना है कि यह शासन की कुछ ऐसी सत्ताओं पर विचार नहीं करता, जो इन तीनों वर्गों में शामिल हैं परन्तु जो इसमें भिन्न भिन्न ही वर्ग में स्थान देने योग्य हैं। एक लेखक पाँच वर्ग मानता है, (१) विचारारम्भक (Deliberative), (२) कार्यपालिका (Executive), (३) व्यवस्थापिका (Legislative), (४) प्रशासन सम्बन्धी (Administrative) और (५) न्यायिक (Judicial)। एक दूसरा लेखक<sup>3</sup> व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के साथ निर्वाचक-मण्डल और प्रशासन-सम्बन्धी सत्ताओं को भी शामिल करता है। उसका कथन है कि संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देश में, जहाँ लोक-शासन ने सबसे अधिक प्रगति की है और राज्य की नीतियों के निर्माण में 'आरम्भक' तथा 'जनमत-सद' का बड़ा स्थान है, उनमें निर्वाचक-मण्डल 'शासन का एक विशिष्ट विभाग' बन गया है और उसे 'शासन-सम्बन्ध का एक प्रमुख भाग या अथार्थ रूप में शासन से बाहर स्थित' माना जा सकता है।<sup>4</sup> उसके अनुसार प्रशासन सत्ता अपनी प्रकृति में कार्यपालिका सत्ता से भिन्न है और इसलिए किसी भी व्यावहारिक वर्गीकरण में उसे एक भिन्न वर्ग में स्थान मिलना उचित है। प्रशासन सत्ता की भिन्नता इस बात में है कि प्रशासन सत्ता में सम्बन्धित अधिकारी वर्ष केवन आदेशानुसार कार्य करते हैं परन्तु कार्यपालिका सत्ता निर्णय करती है, कभी-कभी नीतियाँ का निर्धारण करती है और उनमें निर्देशन, निरोधण एवं नियन्त्रण के कार्य सम्मिलित हैं।<sup>5</sup> यह भेद तो

Droit Constitutionnel, pp. 337-338.

मालवर्न ने राज्य के कामों को इन्हीं तीनों विभागों में बाँटा है। उसका कथन है कि न्याय करने का कार्य प्रशासनोप कार्य में बहुत भिन्न नहीं है, परन्तु उसका निष्कर्ष यही है कि इसमें यह भिन्न नहीं होना कि न्यायपालिका राज्य की तीसरी शक्ति नहीं है। उसे तीसरी शक्ति मानना ही चाहिए।

Dealey, The Development of the State (1900), p. 144.

Walloughby, The Government of Modern States, p. 229

इस पुरतक ये सत्ता-पृथक्करण के सिद्धान्तों की खर्चा नहीं की गयी है। उसका

उपयुक्त है ; परन्तु चूँकि प्रशासन तथा कार्यपालिका-मत्ताएँ शासन के एक ही अंग प्रथवा विभाग को सौंप दी जाती हैं, इसलिए अधिकांश लेखक मान्यद उन्हें एक और अविभाज्य ही मानते रहेंगे ।

**व्यवस्थापन सत्ता को सर्वोच्चता**

राज्य की इच्छा जिन अवयवों द्वारा अभिव्यक्त होती है, उनमें व्यवस्थापक-मण्डल का स्थान निम्नोद्देश सर्वोच्च है । जिन राज्यों में एकात्मक शासन-प्रणाली प्रचलित है, उनमें व्यवस्थापक-मण्डल ही यह निर्णय करता है कि शासन सत्ता का प्रादेशिक दृष्टि से किस प्रकार वितरण होगा, अर्थात् शासन किस सीमा तक विकेंद्रित होगा ।<sup>१</sup> फ्रान्स जैसे राज्यों में, जिनके विधानों में, शासन-संगठन के सम्बन्ध की विस्तार की बातें अधिक नहीं होती, व्यवस्थापक-मण्डल ही शासन-संगठन सत्ता-विभाजन तथा शासन के विभिन्न अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों का निर्णय करता है । समस्त राज्यों में व्यवस्थापक-मण्डल प्रायः के शासनों पर अपने सत्ता और राजकीय शक्तों के निर्माण तथा नवीन राजकीय व्यवस्था की स्थापना के अधिकार द्वारा शासन के दूसरे अवयवों की रचना एवं उनके कार्यों पर बहुत कुछ प्रभाव डालता है । इस प्रकार व्यवस्थापक मण्डल एक अर्थ में प्रशासन का नियामक है ।<sup>२</sup> कानून-निर्मात्री सत्ता की इच्छा आवश्यक रूप में कार्यपालिका तथा कार्यपालिका-सत्ताओं में किसी मात्रा में ऊपर होना चाहिए, क्योंकि, प्रथम, उन इच्छा की व्याख्या करने तथा उसके अनुसार कार्य करने से पूर्व उसकी अभिव्यक्ति होना आवश्यक है । दूसरे, यह व्यवस्थापक मण्डल का ही कार्य है कि वह ऐसी उन सब एजेंसियों एवं अधिकारियों की व्यवस्था करे जिनके द्वारा उसकी व्याख्या की जाती है और कार्य रूप में परिणत की जाती है । जैसा गत अध्याय में स्पष्ट किया जा चुका है, फ्रान्स में व्यवस्थापक-मण्डल ने कार्यपालिका के बिरोध जो अपना महत्व एवं गौरव स्थापित कर लिया है, उससे वह समुन्नत नष्ट हो गया है, जो मन्त्रि-परिषद्-शासन-प्रणाली की सफलता की कुञ्जी है और फलस्वरूप फ्रान्स में मन्त्रि-परिषद्-शासन-प्रणाली निर्बल हो गयी है ।

कुछ देशों में, जिनमें इंग्लैंड सबसे प्रमुख है, जहाँ विधायक (Constituent) तथा व्यवस्थापक सत्ताओं का एकीकरण है, व्यवस्थापक-मण्डल दोहरा कार्य करता है : वह विधान की रचना एवं उसमें संशोधन करता है और साधारण कानून की भी

बर्लॉन मेरी पहली पुस्तक, *Introduction of Political Science* के तीसरे अर्ध अध्याय में किया गया है, इस सिद्धान्त का कि स्वतन्त्रता की रक्षा के निमित्त व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका की सत्ताओं का पूर्ण पृथक्करण होना चाहिए, आजकल कोई मूल्य नहीं रह गया है और आजकल के अनेक शासनों का संगठन उस सिद्धान्त के अनुरूप नहीं है । इस विषय पर बड़ा विस्तृत साहित्य है । अधिक प्रख्यात लेखकों के मतों का John A. Fairlie ने *Mich. Law Review*, Vol. XXI (1923) में *The Separation of Powers* शीर्षक वाले लेख में संग्रह किया है ।

मुलना बीजिये, Willoughby, *The Government of Modern States*, p. 219.

मुलना बीजिये, Goodnow, *Comparative Administrative Law*, Vol. I, p. 31.

रचना करता है।<sup>१</sup> एकात्मक राज्यों में वह राष्ट्रीय तथा स्थानीय दोनों प्रकार की वानून निर्माण करने वाली मंचा का काम भी करता है।

**व्यवस्थापक-मण्डल के कानून-निर्माण से भिन्न कार्य**

अधिकांश देशों में व्यवस्थापक-मण्डल कानून की रचना के प्रतिष्ठित अन्य अनेक कार्य करता है—जैसे, निर्वाचन-सम्बन्धी, न्यायिक, निर्देशात्मक और कार्य-पालिका सम्बन्धी। अनेक देशों में व्यवस्थापक-मण्डल शासन-विधान में संशोधन के लिए प्रस्ताव पेश करने की अपनी सत्ता द्वारा और अमेरिकन राज्यों में कांग्रेस द्वारा प्रस्तावित संशोधन को स्वीकार करने की सत्ता द्वारा विधान की संशोधन-प्रक्रिया में भाग लेता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के निर्वाचनों के प्रोचिन्ध के सम्बन्ध में निर्णय करती है और अनेक राज्यों के व्यवस्थापक-मण्डलों को गवर्नर के निर्वाचन के सम्बन्ध में वैसे ही अधिकार हैं। कुछ परिस्थितियों में अमेरिकन कांग्रेस का निम्न सदन राष्ट्रपति का और सीनेट उपराष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं। फ्रान्स में तथा योरोप के अनेक नवीन गणतन्त्र-राज्यों में व्यवस्थापक-मण्डल ही राष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं। स्विट्जरलैण्ड में व्यवस्थापक-मण्डल कार्यपालिका-समिति, न्यायाधीशों, जज्जस और मेमबेर्जस ■ निर्वाचन के लिए निर्वाचक-मण्डल का कार्य करता है। प्रता, बेनेरिया और बादेन में व्यवस्थापक-मण्डल मन्त्रि-परिषद् या कम से कम प्रधान मन्त्री का निर्वाचन करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों की स्वीकृति तथा मन्त्रि बनने की सत्ता के प्रयोग के सम्बन्ध में उस परामर्श देने और (निर्देशात्मक रूप से) उस पर नियन्त्रण रखने के लिए एक प्रकार की कार्यपालिका-समिति की भाँति कार्य करती है। पुराने जमाने व्यवस्थापक-मण्डल (Bundesrath) को अध्यक्षता बनाम और अन्य प्रशासन सम्बन्धी तथा न्यायिक कार्यों का सम्पादन करने का विशेष अधिकार था। जिन देशों में सार्वजनिक अधिकारियों की महाभियोग (Impeachment) द्वारा पद-भ्रष्ट करने की व्यवस्था है, उनमें एक सदन ऐसे मामलों की सुनवाई के लिए न्यायालय का कार्य करता है, और कुछ योरोपियन देशों में, जिनमें फ्रांस प्रमुख है, उच्च सदन राज्य प्रमुख तथा मन्त्रि आदि के अपराधों की सुनवाई के लिए ही नहीं बल्कि सामान्यतया राज्य की सुरक्षा के विरुद्ध किए गये अपराधों की जाँच के लिए भी उच्च न्यायालय का कार्य करता है। अनेक योरोपियन राज्यों में राज-बन्धियों के क्षमादान या मुक्ति देने की न्यायिक-प्राय (Quasi-Judicial) सत्ता भी व्यवस्थापक-मण्डल की प्राप्त है।

अमेरिकन कांग्रेस की तुलना एक कॉरपोरेशन की सचालक-समिति से की जाती है, क्योंकि वह यह निश्चय करती है कि सरकार, विशेष रूप से उसकी प्रशासनीय शाखा का किस प्रकार सगठन होगा, वह क्या क्या कार्य करेगा और कैसे करेगा।

१. ब्रिटिश पार्लियामेंट चार हेमियल में काम करती है—(१) इंग्लैण्ड तथा स्कॉटलैण्ड (और कुछ वर्ष पहले तक आयरलैण्ड) के लिए स्थानीय व्यवस्थापक मण्डल की तरह, (२) दोनों देशों के लिए सामान्य व्यवस्थापक मण्डल की तरह; (३) अधीन प्रदेशों (Dependencies) के लिए अन्तिम व्यवस्थापक मण्डल की तरह और (४) समस्त साम्राज्य के लिए सर्वोच्च व्यवस्थापक मण्डल की तरह। देखिये, Macdonald, *The Federal Solution, Contemporary Review*, Vol. CXIV (1918), p. 134.

तथा उसके संचालन में कितना व्यय होगा ।<sup>१</sup> मन्त में, व्यवस्थापक-मण्डल लोकमत की अभिव्यक्ति का एक साधन है। उसके सदस्यों को महत्वपूर्ण राजनीतिक प्रश्नों पर उनके निर्वाचन-क्षेत्रों से आदेश प्राप्त होते हैं, आवेदन-पत्र तथा स्मरण-पत्र उसी को सम्बोधित किये जाते हैं और व्यवस्थापन से जिन विशिष्ट हितों पर प्रभाव पड़ता है, उनके प्रतिनिधि उसकी विविध समितियों के समक्ष उपस्थित होकर अपना मत प्रकट करते हैं। इस विवेचन से यह स्पष्ट है कि आधुनिक व्यवस्थापक-मण्डल केवल कानून रचने वाले प्रबन्ध से बहुत कुछ अधिक है, यद्यपि उनका प्राथमिक ध्येय सामान्य कार्य फिर भी व्यवस्थापन का ही है।

## (२) व्यवस्थापक-मण्डल की उत्पत्ति एवं विकास

### प्राचीन व्यवस्थापक-मण्डल

जिन प्रकार की प्रातिनिधिक व्यवस्थापक-सभाएँ आजकल हैं, वे मापेक्ष दृष्टि से नवीन हैं। मॉलिस्वू ने कहा है कि 'प्राचीन लोगों में प्रतिनिधियों द्वारा निर्मित व्यवस्थापिका-सभाओं का ज्ञान नहीं था।'<sup>२</sup> प्राचीन समय में व्यवस्थापन-सत्ता का प्रयोग प्रतिनिधियों की एक चुनौ हुई छोटी सभा द्वारा नहीं बरन् राजा द्वारा किया जाता था या प्राथमिक जन-सभाओं में जनता ही कानून-निर्माण करती थी। इतिहास-वेत्ता फ्रीमैन ने प्राचीन यूनान के शासनों का सम्बन्ध में लिखा है कि 'पुरातन विश्व-सीमा का प्रतिक्रमण किये बिना ही प्रतिनिधि-शासन के किनारे तक पहुँच गया।' जो सभा प्रस्तावित कानूनों पर भ्रमण करती थी और उन्हें अपनी स्वीकृति प्रदान करती थी, उसमें स्वतन्त्र व्यक्ति अपनी वैयक्तिक हैसियत से एकत्रित होते थे, उस युग में कानून-निर्माण के सम्बन्ध में प्रतिनिधित्व के विषय में किसी को ज्ञान नहीं था।<sup>३</sup>

### प्रतिनिधित्व-प्रणाली की उत्पत्ति, इंग्लैण्ड

आधुनिक प्रातिनिधिक प्रणाली का प्रारम्भ जर्मनी में प्राचीन खूटनों की जन-मण्डलियों (Folkmoets) में मिलता है।<sup>४</sup> वे जब (Tribe) के प्राकृतिक नेताओं (प्रमुखों) की सभाएँ होती थीं, जो अपने जन के सामान्य हितों के अधिक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार एवं निर्णय करती थीं। प्राचीन इंग्लैण्ड की विटेनगेमोट (Witenagemot) में से ही इतिहास की प्रथम व्यवस्थापिका-सभा—'पाल्लिमेंटो की जननी' का विकास हुआ। यह अपने प्रारम्भिक रूप में प्रतिनिधि-सभा नहीं थी, कम से कम आधुनिक अर्थ में तो वह नहीं थी, परन्तु कालांतर में, जब उसका नाम बदल गया, उसमें कुछ सदस्य ऐसे होने लगे जो वास्तविक रूप में प्रतिनिधि कहे जा सकते थे। पहले शायद वे काउन्सिलों के शेरिफों द्वारा चुने जाते थे, बाद में माफी की भूमि

१. Willoughby, op cit., p 301.

२. Esprit des Lois, Bk. XI, Ch. 8.

३. History of Federal Government, Ch. 2.

४. फ्री (Contract Social, Bk. III, Ch. 15) ने कहा है कि प्रतिनिधित्व को कल्पना आधुनिक है। वह हमें सामन्ती शासनों से प्राप्त हुई है। प्राचीन राज-सन्धों और एकतन्त्रों में भी जनता के प्रतिनिधि नहीं होते थे। लोग इस शब्द को भी नहीं जानते थे।

५. यह परम्परागत मत है, परन्तु इसके विरोधी भी है।

के स्वामियों द्वारा उनका निर्वाचन होने लगा । तेरहवीं शताब्दी में सायमन डी मॉण्ट-फोर्ट के समय में नगरों (Boroughs) के प्रतिनिधि भी लिये जाने लगे और उम शताब्दी के अन्त तक वह उन समस्त वर्गों से पूर्ण हो गयी जो भाज की ब्रिटिश पार्लियामेंट के संगठन में विद्यमान हैं । पादरियों के भी प्रतिनिधि उममें थे और इन प्रकार पार्लियामेंट वास्तव में राज्य के तीन प्रमुख वर्गों अथवा समुदायों (Estates)—कुलीन वर्ग, साधारण जनता तथा पादरी वर्ग—की प्रतिनिधि-सभा थी । चौदहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में सभा के दो भाग हो गये और विकास की प्रक्रिया पूर्ण हो गयी । महाद्वीप में

यूरोपीय महाद्वीप में प्रतिनिधि-संस्थाओं का विकास देर से, वही धीमी गति से, रुक-रुक कर और कुछ-कुछ भिन्न रीतियों से हुआ । योरीय के कुछ मध्ययुगीन राज्यों के शासकों में प्रतिनिधि सिद्धान्त आंशिक रूप में विद्यमान था, परन्तु वह बहुत ही अस्थायिक एवं अपूर्ण था । वह कुलीन-वर्ग, व्यवसायी-वर्ग तथा अन्य प्रकार की संस्थाओं का प्रतिनिधित्व था—जनता का नहीं । बारहवीं शताब्दी में कास्टिल और एरागोन की कॉर्टेज (Cortes) में हम ऐसी व्यवस्थापिका परिषद् का रूप पाते हैं जिसमें अन्य प्रतिनिधियों के साथ-साथ नगरों के भी प्रतिनिधि होते थे । वास्तव में, मध्ययुग में नगरों की वृद्धि ने ही राष्ट्रीय परिषदों में अपने प्रतिनिधित्व के लिए की जाने वाली उनकी भाग के द्वारा प्रतिनिधि-सिद्धान्त के विकास की स्फूर्ति मिली । फ्रांस में सबसे प्रथम बार सन् १३०२ में कुलीन वर्ग, पादरियों तथा नगरवासियों के प्रतिनिधियों की एक सभा हुई और यही से वहाँ प्रतिनिधि-वासन-प्रणाली का प्रारम्भ हुआ । प्रथम बार राजा ने परामर्श तथा सूचना देने के लिए इस परिषद् को आमन्त्रित किया, परन्तु इस परिषद् (स्टेट्स-जनरल) ने भी प्रतीति यह सिद्धान्त स्पष्ट कर दिया कि उसकी अनुमति के बिना कोई कर नहीं लगाया जा सकता । उसकी बैठक कई सौ वर्षों तक कभी-कभी होती रही, परन्तु बाद में अन्तिम के पहले तक उसकी बैठकें होना बिलकुल बन्द हो गया था । अन्तिम ने कम प्रतिनिधित्व-प्रणाली का अन्त करके उसके स्थान पर राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व की स्थापना की । जर्मनी में भी तेरहवीं तथा चौदहवीं शताब्दी में फ्रांस की भांति ही वर्ग-प्रतिनिधि-प्रणाली का विकास हुआ ।

### प्राचीन प्रतिनिधि-प्रणालियों की विशिष्टताएं

मध्ययुग में प्रतिनिधि-प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता यह थी कि उममें समस्त जनता का प्रतिनिधित्व नहीं था, बल्कि पादरियों, कुलीन वर्गों और नगरवासियों, जैसे विशिष्ट वर्गों अथवा हिस्सों का ही प्रतिनिधित्व था । मध्ययुग में समाज विशिष्ट वर्गों तथा सामाजिक समुदायों के आधार पर संगठित था और उममें से प्रत्येक वर्ग की प्रतिनिधित्व देना उस समय की राजनीति का एक भाग था । भाज भी बहुत से एकतन्त्रीय देशों में व्यवस्थापक-मण्डल के एक सदन में विशेषाधिकारयुक्त अथवा स्थितिपालक वर्गों के प्रतिनिधित्व का रूप में यह धारणा विद्यमान है । मध्य-युग में कुलीन-वर्गों, नगरों तथा ग्रामों के साथ-साथ चर्चों का भी प्रतिनिधित्व होता था । अब प्रायः सभी देशों में चर्चों का प्रतिनिधित्व नहीं रहा यद्यपि अनेक यूरोपीय राज्यों के विधानों में ऐसी व्यवस्था है जिसके कारण चर्चों के कुछ ऊँचे अधिकारियों को राष्ट्रीय व्यवस्थापक मण्डल में स्थान दिया जाता है ।

१. परन्तु स्वयं पार्लियामेंट में भिन्न-भिन्न वर्गों के प्रतिनिधि एक ही सदन में बैठते थे ।

## मध्ययुगीन प्रतिनिधि

एक लम्बे समय तक प्रत्येक समुदाय के प्रतिनिधि पृथक्-पृथक् आमन्त्रित किये जाते थे और प्रायः विभिन्न सदनों में बैठते थे तथा पृथक् रूप से मत देते थे। इस प्रकार उस युग में एक या दो सदन ही नहीं बल्कि तीन तथा चार तक सदन वाली सभाएँ हुआ करती थीं। स्वीडन की राष्ट्रीय पार्लमिण्ट के सन् १८६६ तक चार सदन थे जो कुलीन-वर्ग (Nobility), पादरी-वर्ग मध्यम-वर्ग (Bourgeoisie) तथा किसान-वर्ग का प्रतिनिधित्व करते थे। मध्यकालीन प्रणाली में प्रतिनिधि की अपने निर्वाचन-क्षेत्र से एक कमीशन (भादेश) मिलता था। उसे प्रायः निर्देश दिया जाता था कि मत किस प्रकार देना चाहिए और उसका यह कर्तव्य था कि वह उस भादेशानुसार कार्य करे तथा अपने कार्य को ठीक-ठीक रिपोर्ट अपने निर्वाचन-क्षेत्र को दे। यह भादेश प्राधुनिक प्रतिनिधि को दिये जाने वाले भादेश से भिन्न और प्रलपनीय होता था। उसे कुछ विशेष शिकायतों के निवारण का ही अधिकार था और कानून-रचना का सामान्य अधिकार कभी-कभी ही होता था।<sup>१</sup> इंग्लैण्ड के प्रतिरिक्त<sup>२</sup> किसी भी देश में इन विविध दलों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि बन कर माधारण कानून-रचना का कार्य नहीं कर सकते थे।<sup>३</sup>

जैसा कि लॉर्ड वाइथम का मत है, प्राचीन तथा मध्ययुगीन प्रतिनिधि एक डेलीगेट जैसा था जो समाज की माकासा को धोपित करने के लिए दूसरे डेलीगेटों से मिलने के लिए नियुक्त किया जाता था, परन्तु समस्त समाज के कल्याण के लिए परामर्श करने के निमित्त नहीं। वह एक प्रकार का राजदूत होता था जो अन्य राज्यों के राजदूतों से बातचीत करने के लिए भेजा जाता है। वह समाज के एक वर्ग का

१. तुलना बीजिये, Jellinek, *Recht des mod. Staates*, pp. 556, 553 ; Stubbs, *Constitutional History of England*, Vol. II, p. 424 ; Sidgwick, *Development of European Polity*, Ch. 21. Edward Jenks ने *The State and the Nation* (pp. 185, 193) में कहा है कि सबसे पूर्व के राजनीतिक प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों के दावों की पेश करने वाले एजेण्ट या प्रतिपुरुष (Deputy) नहीं थे बल्कि बन्धक के रूप में थे जिन्हें राजा अनिच्छुक जनता से छीन लेता था और अपने दावों की पूर्ति के लिए रख छोड़ता था।

२. मध्ययुगीन शताब्दी में इंग्लैण्ड में यह विचार सामान्यतया प्रचलित था कि एक प्रतिपुरुष (Deputy) जनता का प्रतिनिधि था, केवल भादेश-पालन करने वाला एजेण्ट नहीं (Cardiner, *Const. Docs* p. 279)। एलिजाबेथ के राज्य-काल में सर टॉमस स्मिथ ने कहा था कि प्रत्येक ईंग्लैण्ड का प्रतिनिधि पार्लमिण्ट में मौजूद था और फलतः वह अपने प्रतिनिधि द्वारा स्वयं वही उपस्थित था।

हेलम ने सन् १३७१ में ब्रिटिश पार्लमिण्ट में भाषण देते समय कहा था कि हाउस ऑफ़ कॉमन्स का प्रत्येक सदस्य अपने निर्वाचकों को ही नहीं, समस्त राज्य की सेवा के लिए है। यह एक अत्यन्त बहुत्वपूर्ण वैधानिक सिद्धान्त है, जिससे प्राधुनिक ब्रिटिश पार्लमिण्ट तथा महाद्वीप के विभिन्न राज्यों की वर्गीय प्रतिनिधियों की सभाओं के बोध स्पष्ट स्थापित होता है (*Constitutional History*, Vol. I, p. 362)।

३. Lieber, *Civil Liberty and Self Government*, p. 164.

प्रतिनिधि बन कर दूसरे ग्रंथों के प्रतिनिधियों में मिलकर अब परामर्श करके समूचे समाज के हित के लिए कुछ कर सबने के योग्य नहीं था। इससे विपरीत, वह तो अपने स्वामी (अपने समुदाय) के पृथक्, स्वतन्त्र और सम्भवतः परस्पर विरोधी हितों की देख-भाल करने वाला एजेंट मात्र ही था। किसी भी हमारे अर्थ में वह सच्चा प्रतिनिधि नहीं था।<sup>१</sup>

अठारहवीं शताब्दी में योरोपीय महाद्वीप में इस प्रकार के वर्गीय प्रतिनिधि भेजने की प्रणाली का अन्त हुआ और उसके स्थान पर प्रतिनिधित्व की राष्ट्रीय प्रणाली की प्रतिष्ठा हुई। कुछ राज्यों में तो उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक यह प्रणाली जारी रही।<sup>२</sup> इंग्लैण्ड में मोलहोवी शताब्दी के मध्य तक परिवर्तन प्रायः पूरा हो चुका था, परन्तु फ्रांस में अन्तिम तक यह परिवर्तन नहीं हो सका जबकि स्टेट्स-जनरल ने अपने आपको राष्ट्र की प्रतिनिधि-सभा घोषित किया।

**प्राचीन व्यवस्थापक-मण्डलों के कार्य**

दीर्घकाल तक व्यवस्थापक-मण्डल की कानून-रचना की पूर्ण सत्ता नहीं थी। इंग्लैण्ड में भी कुछ वर्ष पहले तक व्यवस्थापक-मण्डल (Parliament) धावेदन-पत्र प्राप्त करने, शिकायतों पर विचार करने और राजा को अपनी आकांक्षाओं की सूचना देने व अतिरिक्त कुछ नहीं कर सकता था, कानून बनाने की सत्ता का कानूनी अधिकारी तो राजा ही था। वह अपने विचारों को राजा को सम्बोधित धावेदन-पत्रों के रूप में प्रकट करता था और यदि वे राजा की स्वीकृत होते तो वह उन्हें कानून के रूप में जारी कर देता था। बाद में पार्लियामेंट स्वयं कानून बनाने लगी और उसे राजा की स्वीकृति के लिए प्रार्थना-पत्र के रूप में नहीं, बल्कि कानून के रूप में भेजने लगी। पुनर्स्थापना (Restoration) के समय तक सपरिषद् राजा (King-in-Council) पार्लियामेंट के रूप में कानून-रचना या व्यवस्थापन की विशद सत्ताओं का पार्लियामेंट से स्वतन्त्र रह कर प्रयोग करता था। सन् १६८८ की शक्ति के पदचाल ही पार्लियामेंट की पूर्ण व्यवस्थापन-सत्ता प्राप्त हुई। इसी प्रकार योरोपीय महाद्वीप के देशों में भी व्यवस्थापक-मण्डल की सत्ता का विकास हुआ। सन् १६१८ के पहले तक प्रथा में कानूनी सिद्धान्त यह था कि राजा ही व्यवस्थापन-सत्ता का मण्डार था और व्यवस्थापक-मण्डल का कार्य निषेधात्मक (Negative) था, अर्थात् राजा जो कुछ कानून के रूप में अपनी इच्छा प्रकट करता था, उसे स्वीकार करना। आज भी जापान में यदि वास्तविक व्यवहार में ऐसा नहीं है तो भी कानूनी सिद्धान्त यही मान्य होता है।<sup>३</sup>

### (३) व्यवस्थापक-मण्डल की रचना

**एकमदनी सिद्धान्त**

दीर्घ काल तक राज्य-विज्ञान का यह एक स्वयंसिद्ध सिद्धान्त माना जाता रहा है कि व्यवस्थापक-मण्डल में, विशेषतः राष्ट्रीय व्यवस्थापक-मण्डल में, दो सदन होने

१. 'The British Constitution', 'Works', Vol. XI, p. 30.

२. उदाहरणार्थ बुट्टेम्बुर्ग ने जर्मन राज्य में इसके अन्त मन् १६०७ तक विद्यमान थे।

३. तुलना कीजिये, Willoughby, *Fundamental Concepts*, p. 103. विधान की ५ वीं धारा के अनुसार मन्नाट् गाही व्यवस्थापक-मण्डल (Dict) की स्वीकृति में व्यवस्थापक-सत्ता का प्रयोग करता है।



चाहिए और वास्तविक व्यवहार में अधिकांश में व्यवस्थापक-मण्डली का संगठन राज-कल इसी प्रकार का है। लॉर्ड ब्राइस ने कहा है कि 'अमेरिकन वैधानिक सिद्धान्त की यह एक प्रमुख सर्वव्यापी धारणा है।' सर हेनरी मेन का यह विचार था कि न होने से किसी भी प्रकार का भी द्वितीय सदन अछूट है। द्वितीय सदन से 'प्रतियोगी निर्धार्मिक' (Rival in fallibility) की नहीं, प्रत्युत अतिरिक्त सुरक्षा की भांति करनी चाहिए। वेजहॉट का विचार है कि एक ऐसे प्रादर्श निम्न सदन के होते हुए जो पूर्णरूप में राष्ट्र का प्रतिनिधि हो, सदैव सज्ज हो, कभी उत्तेजित या भावनापूर्ण नहीं होता हो, ऐसे सदस्यों से परिपूर्ण हो जिन्हें पर्याप्त धनकाश प्राप्त हो और जो विचार-विमर्श के लिए आवश्यक मन्थन मति तथा दृढ़ रीतियों को कभी न छोड़े, उच्चसदन आवश्यक नहीं होगा, परन्तु वह सशोचक तथा धनकाशयुक्त व्यवस्थापक-मण्डल के रूप में 'बहुत ही उपयोगी' होगा।

अठारहवीं शताब्दी में और उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध में एकसदनी व्यवस्था-पक परिपक्वों को अधिक लोकप्रियता प्राप्त थी। अमेरिका में वेज्जमिन फ्रैंकलिन इस प्रणाली का प्रभावशाली समर्थक था जिसने द्विसदनी व्यवस्थापक-मण्डल की एक ऐसी गाड़ी से तुलना की थी जिसके दोनों ओर दो घोड़े जोत दिये जाय, जिनमें से प्रत्येक गाड़ी का अपना ओर खोबे। उसके प्रभाव के कारण ही पेंसिलवेनिया ने उसके प्रथम विधान के अन्तर्गत व्यवस्थापक-मण्डल का संगठन एकसदनी आधार पर ही किया गया था। जॉन एडम्स का कथन है कि 'राज्यों के प्रथम विधानों में निर्माण के समय यह प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण था कि अमेरिकन व्यवस्थापक-मण्डल एक-सदन वाले हो या दो-सदन वाले।' उसी समय इंग्लैण्ड में भी वैथम ने एक-सदन के सिद्धान्त का समर्थन किया।

फ्रांस में क्रान्ति के समय एक-सदन के सिद्धान्त के बहुत से समर्थक थे और सन् १७९१ के फ्रेंच विधान में यह सिद्धान्त राष्ट्रीय एसेम्बली में प्रायः एकमत से स्वीकार किया गया था। इस सिद्धान्त का प्रयोग सन् १७९३ के फ्रेंच विधान में भी किया गया था। परन्तु सन् १७९५ में जो विधान स्वीकार किया गया उसमें दो सदनों की रचना की गयी और इस प्रणाली के अनुसार सन् १८४८ तक कार्य होता रहा जिसके पश्चात् एक-सदन-प्रणाली पर कार्य होने लगा, यद्यपि यह बहुत थोड़े समय तक ही रही। एक-सदन-सिद्धान्त के शक्तिशाली समर्थकों में सन् १८४८ में सामार्तिन उसी प्रकार सबसे योग्य था जिस प्रकार क्रान्ति के समय तुर्गो (Turgot) था। एक-सदन के सम्बन्ध में फ्रांस का अनुभव सन्तोषप्रद सिद्ध नहीं हुआ और उसकी कार्य-वाही में 'हिंसा, अस्थिरता तथा निरुद्ध कोटि का अपविस्त्रेयन' दिखाई देता था। कुछ थोड़े अपवादों को छोड़ जिन-जिन राज्यों ने एक-सदन का प्रयोग किया है, उन्होंने शीघ्र ही उसका त्याग कर द्विसदनी प्रणाली को अपेक्षित कर लिया है। इंग्लैण्ड में, कॉमनवेल्थ के समय उसका अत्यन्तकाल के लिए प्रयोग किया गया; परन्तु वह असन्तोषप्रद रहा और जो लॉर्ड-सभा तोड़ दी गयी थी, उसकी पुनः स्थापना की गयी। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रीय कांग्रेस में द्वितीय सदन का अभाव राज्य-मण्डल के विधान (Articles of Confederation) के प्रति असन्तोष का एक कारण

१. 'The American Commonwealth (1910), Vol. 1, p. 485.

२. उसका A Defense of the American Constitutions सीपक वाला निबन्ध देखिये।

पा और वेंजमिन फ्रैंक्लिन को छोड़ अन्य किसी ने एक-सदन को कायम रखने का समर्थन नहीं किया।<sup>१</sup> वेनिसिलवेनिया में तथा कुछ समय तक अन्य राज्यों में भी, जहाँ एक-सदन सन् १७६० तक कायम रहा, उसमें स्थिरता नहीं थी और बड़े भावेशपूर्ण एवं अस्थिर कानून बने।<sup>२</sup> स्पेन, पुर्तगाल, नेपल्स, मेक्सिको, बोलिविया, इक्वेडोर और पेरू आदि अन्य राज्यों ने प्रयोग करने के बाद उनका परिच्योग कर द्विसदनी प्रणाली स्थापित कर ली। परन्तु सन् १६३१ में स्पेन में जो नवीन विधान स्वीकार किया गया, उसमें एक-सदन की ही व्यवस्था है।

**एक-सदन-प्रणाली के पक्ष में तर्क**

सन् १७८६ तथा सन् १८४८ में फ्रान्स के राजनीतिज्ञों तथा लेखकों ने जो मुख्य तर्क एक-सदन-प्रणाली के पक्ष में दिया था वह यह था कि इससे शासन के व्यवस्थापक विभाग में द्वैधभाव के स्थान पर एकता स्थापित होती है। उनका यह तर्क था कि दो या तीन सदनों का अर्थ है दो या तीन प्रमुख। एबी सेयोज ने लिखा है कि—'कानून जनता की इच्छा है। जनता की एक ही समय में एक ही विषय में दो विभिन्न इच्छाएँ नहीं हो सकती। अतः जो परिपक्व जनता की प्रतिनिधि है, वह प्राप-समक रूप से एक ही होनी चाहिए। जहाँ दो सदन होंगे, वहाँ विरोध और विभाजन अनिवार्य होगा और निष्क्रियता के कारण लोकेच्छा निष्क्रिय हो जायगी। यदि दूसरे सदन का पहले से मतभेद है, तो यह अनिष्टकारी है और यदि वह उससे सहमत है, तो व्यर्थ है।' यह, वाइस के शब्दों में, ऐसी द्विविधा है जिसमें हृदय लसीका उमर की उस समय की द्विविधा का स्मरण हो आता है जबकि उसने एलैडजेमिडिया में एक पुस्तकालय के विनाश के लिए आज्ञा देने हुए कहा था—'यदि वे पुस्तकें बुढ़ान के अनुसार हैं, तो उनकी हमें आवश्यकता नहीं और यदि वे उससे भिन्न हैं तो उनका विनाश ही उचित है।'<sup>३</sup> यही विचार सामार्नोन ने भी व्यक्त किया था, जिसकी राय

१. नुतना कीजिये, *The Federalist*, Nos. 62 and 63 में Hamilton, *The Federalist* No. 22, के Ford के संस्करण के सप्ताह की टिप्पणी में देखिये जिसमें उसने लिखा है कि महाद्वीपीय कांग्रेस में एक-सदन वाले व्यवस्था-एक मण्डल के दोष प्रकट होते हैं। कई बार उसने ऐसे प्रस्ताव स्वीकार कर लिए जिन्हें उसने दूसरे ही दिन रद्द कर दिया और कई बार एक सप्ताह के भ्रमर ही एक ही प्रस्ताव को उसने धस्वीकार किया, फिर उस पर विचार करके उसे स्वीकार किया और फिर धस्वीकार कर दिया। यह परिवर्तन मन्त्रियों के जाने जाने के तथा रुकावट के अभाव के कारण होता था। Kent, *Commentaries*, Vol. 1, p. 222 भी देखिये।

२. *The Federalist*, Ford's Ed., p. 142, Note 1. भारम्भ के तेरह उप-निवेशों में से आधे उपनिवेशों ने एकसदनी व्यवस्थापक-मण्डलों में भारम्भ किया था, परन्तु अठारहवीं सताब्दी के अन्त तक सब द्विसदनी हो गये थे। नये राज्यों में से केवल बारमाष्ट ने एक-सदन-प्रणाली को अपनाया जो सन् १८३६ तक प्रचलित रही।

३. *Modern Democracies*, Vol. II, p. 399 वाइस का कथन है कि वे द्विविधाएँ अन्य सम्भावनाओं के सोप के कारण होती हैं। द्वितीय सदन प्रथम सदन से सहमत या असहमत होने के अतिरिक्त अन्य काम भी कर सकता है। यदि वह उद्देश्यों में सहमत भी हो तो उनकी प्राप्ति के लिए दूसरे और अधिक

की कि दो सदन राज्य की प्रभुता को विभक्त करके एकता के सिद्धान्त को नष्ट कर देते हैं।<sup>१</sup> क्रान्ति के समय फ्रांस में कोन्दोरसे, रोब्सपीयर आदि नेताओं के भी ऐसे ही विचार थे। अमेरिका में भी फॉकलिन तथा अन्य लोगों ने इसी प्रकार के विचार द्वि-सदन-सिद्धान्त के विरुद्ध प्रकट किये थे। व्यवस्थापन सर्वसाधारण की इच्छा की अभिव्यक्ति होने के कारण, उसका सम्पादन एक दूसरे के कार्यों का विरोध करने वाले दो पृथक् सदनों द्वारा किये जाने की आवश्यकता उनके सामने प्रत्यक्ष नहीं थी। म्यामाशीश स्टोरी ने कहा है कि—'भौतिक प्रकृति की क्रियाओं तथा राजनीतिक संस्थाओं के कार्यों के तुलनात्मक अध्ययन से जो तर्क प्राप्त होते हैं, राजनीतिक अभिव्यक्ति की समस्त प्रेरणाएँ तथा ब्रिटिश पार्लियामेंट के द्वितीय सदन के उदाहरण से जो भावनाएँ एक समकक्ष द्वितीय सदन के विरुद्ध उद्दीप्त होती हैं, वे सब व्यवस्थापक-सत्ता के विभाजन के विपरीत हैं।<sup>२</sup> मरॉप में, जिस व्यवस्थापक-पक्षा में दो सदन हो, वह स्वयं अपने ही विपरीत विभाजित है।

द्वि-सदन-प्रणाली के विरुद्ध पार्लेमेंट के हाते हुए भी वह समस्त देशों में लोक-प्रिय हो गयी है। फ्रान्सिस साइबर ने कहा है कि 'यह प्रणाली भाग्य प्रजाति के साथ-साथ सामान्य कानून (Common Law) के समान चलती है और प्रत्येक स्थान पर उसे मकलता मिलती है।<sup>३</sup> लेकी ने कहा है कि 'शासन के समस्त रूपों में जिनका आधिपत्य मानव-समाज में सम्भव है, मैं एकाकी सर्वसत्तिकाशील प्रजातन्त्रात्मक सदन के शासन से निकृष्ट किसी शासन को नहीं जानता।' जिस प्रकार एक स्वेच्छाचारी शासन अनियन्त्रित सत्ता के स्वामित्व के कारण अनेक प्रलोभनों के बशीभूत रहता है उसी प्रकार एक-सदन में भी वही दोष सम्भाव्य है और इस बात की सम्भावना है कि वह बहुत कम दायित्व की भावना तथा बहुत कम वास्तविक विचार में कार्य करेगा।<sup>४</sup>

अच्छे साधन बता सकता है। अमीप्ता की उक्ति उन्नी ममय छीक हो सकती है जबकि कुरान में उन सब बातों का सग्रह हो जो एक मुसलमान की जाननी चाहिए। शायद उसका यही विचार था।

१. Lieber, *Civil Liberty and Self-Government*, p. 199. एक-सदन-सिद्धान्त का एक स्पष्ट लाभ तो यह है कि मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली वाले देशों में इसके द्वारा मन्त्रियों का दायित्व सरलता से पूरा कराया जा सकता है। ऐसी प्रणाली में दो सदनों का अस्तित्व अप्रोत्पादक होता है और उनमें से एक आवश्यक रूप में भावीनता की अवस्था में कार्य करता है क्योंकि अनुभव से यह प्रकट होता है कि दो सदनों के प्रति दायित्व पूरी तरह से निभाया नहीं जा सकता। फ्रांस, बेल्जियम आदि देशों में दोनों सदनों के प्रति मन्त्रि-परिषद् के दायित्व के प्रश्न पर काफी बाद-विवाद होता रहा है।

२. 'Commentaries,' Vol. I, Sec. 548. दुग्नी (Duguit) इस बात को नहीं मानता कि दो सदनों में आवश्यक रूप से संपर्क होता है और व्यवस्थापन-सत्ता निर्वह होती है या राजनीतिक सुधारों में उनके कारण बाधा पड़ती है। उसने बतलाया है कि इससे विपरीत मत को तथ्यों का समर्थन प्राप्त नहीं है।

३. *Civil Liberty and Self-Government*, p. 197.

४. *Democracy and Liberty*, Vol. I, p. 299.

## द्वि-सदन-प्रणाली से लाभ

व्यवस्थापक-सभा के अन्तर्गत द्वितीय सदन के होने से जो लाभ है, वे संक्षेप में निम्न प्रकार हैं—प्रथम, द्वितीय सदन के होने से जल्दबाजी में पूर्ण विचार किये बिना प्रविष्टिपूर्ण कानून नहीं बन सकते। व्यवस्थापिका परिषद् प्रायः भाषेद्युक्त एवं उर्तोजनापूर्ण होती है और कभी-कभी वे अघोर, जल्दबाज और प्रमादयुक्त होती हैं। द्वितीय सदन का कार्य इन प्रकार की प्रवृत्तियों को रोकना और व्यवस्थापन-सम्बन्धी प्रश्नों पर गम्भीरता के साथ विचार-विमर्श करवाना है। उसकी उपस्थिति से किसी भी मसौदे को व्यवस्थापिका-सभा में प्रस्तुत करने तथा उसे अन्तिम रूप में स्वीकार करने के बीच में पर्याप्त लम्बी देर लग जाती है और इस प्रकार विचार तथा मनन के लिए समय मिल जाता है। वाशिंगटन केण्ट का कथन है कि 'व्यवस्थापक-सभा को दो पृथक् कार्य करने वाले और समक्ष सदनो में विभाजित कर देने का एक महान् उद्देश्य भाषेद्वेग, क्षणिक उत्तेजना, पक्षपातपूर्ण विचार, व्यक्तिगत प्रभाव तथा राजनीतिक दलगत प्रभाव आदि से उत्पन्न उत्तेजना तथा निर्विधेय कार्यों के अवाञ्छनीय प्रभावों को नष्ट कर देना है जिनका प्रभाव अनुभव में एक सदन वाली व्यवस्थापिका परिषद् में बढ़ा गहरा और भयकर सिद्ध हो चुका है।' एलुटर्ली ने द्वि-सदन-प्रणाली के लाभों पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि चार नवम दो नवमों की अपेक्षा अधिक स्पष्टता में देखते हैं, विशेषरूप से उस समय जबकि दृश्य पदार्थों की विभिन्न दृष्टिकोणों से देखना आवश्यक हो।

द्वितीय, द्वितीय सदन केवल सीमा में होने वाली भावुकता जग्य भूलों से व्यवस्थापिका सभा की हो रक्षा नहीं करता, वह एक-सदन के स्वेच्छाचार से व्यक्ति को भी रक्षा करता है। इस प्रकार वह स्वतन्त्रता की गारण्टी के साथ-साथ अत्याचार से रक्षा पाने का व्यवस्था भी है। व्यवस्थापिका सभाओं की यह एक स्वाभाविक प्रवृत्ति है कि वे अपने हाथों में अधिकाधिक सत्ताओं को एकत्रित कर लेना चाहती हैं और कार्यपालिका तथा न्यायपालिका की सत्ताओं को भी हस्तगत कर लेना चाहती हैं, अर्थात् सारांश में वे राज्य की सम्पूर्ण सत्ता पर स्वयं ही अधिकार जमा लेना चाहती हैं। न्यायाधीश स्टोरी ने कहा है कि उनमें सतत रूप से भावुकता, महत्वाकांक्षा, असावधानी, दलगत संघर्षों तथा व्यक्तिगत स्वार्थों के कारण अपनी समुचित अधिकार-सीमा उल्लंघन करने की सदा प्रवृत्ति रहती है। इस स्थिति में अत्याचार के निवारण का, चाहे वह आकस्मिक हो या सांकेतिक एवमात्र प्रभावकारी उपाय यह है कि उसके कार्यों को पृथक् कर दिया जाय और द्वितीय, उच्चादालायों तथा एक-सदन के संयोगों (Combinations) एवमात्रियत्व की भावना तथा दूसरे सदन के भयभीत एव ऐसी ही भावनाओं के बीच समुत्तम स्थापित कर दिया जाय।<sup>१</sup> स्टोरी ने आगे चल कर कहा है कि द्वितीय सदन की उपस्थिति ही जनता की सुरक्षा द्रिगुणित हो जाती है क्योंकि इस प्रकार किसी भी कष्ट-योजना के लिए एक ही मसौदा की उच्चादालाय की जगह दो पृथक् सदनो की स्वीकृति आवश्यक हो जाती है। सॉर्ट ब्रास

१. Commentaries, Vol. I Sec. 558 Jefferson ने Madison को १५ मार्च सन् १७८६ को लिखे हुए अपने पत्र में लिखा था कि हमारे शासन की कार्यपालिका दक्षिण की ही मुझे एवमात्र या मुख्य डर नहीं है। जो बात सबसे अधिक डरने योग्य है, वह है व्यवस्थापक-मण्डल का अत्याचार। क्यों तब यह डर बना रहेगा।

के दावों में, 'द्वितीय सदन की आवश्यकता इसलिए है कि किसी भी परिपद की यह एक नैसर्गिक प्रवृत्ति है कि वह धृष्टपूर्ण, भ्रष्टाचारपूर्ण एवं दूषित हो जाती है, अतः इन प्रवृत्तियों पर रकावट लगाने के लिए समान सत्ता वाली एक दूसरी परिपद की आवश्यकता होती है ।'<sup>१</sup>

द्वितीय सदन से तीसरा लाभ पहले यह भी माना जाता था कि इसके द्वारा राज्य के विशिष्ट वर्गों एवं हितों, विशेषकर समाज के शिष्ट (Aristocratic) वर्ग, के प्रतिनिधित्व के लिए एक सुव्यवस्था मिल जाता है जिससे सदनों में से एक में उपस्थित लोक-प्रतिनिधियों की अनुचित बहुलता के विरुद्ध एक समतोलन कायम हो जाय और व्यवस्थापक-मण्डल में लोक-सदन (Popular Chamber) की उद्यता को दबाये रखने के लिए एक स्थितिपालक तत्व का प्रवेश हो जाय। ब्रिटेन में स्पष्ट दावों में कहा है कि हम राज्य के अन्तर्गत मुलीन तथा प्रजातन्त्रात्मक तत्वों के भेद की उपेक्षा करके एक के साथ अन्याय किये बिना केवल दूसरे को व्यवस्थापक-मण्डल में प्रतिनिधित्व नहीं दे सकते ।

इस प्रणाली के द्वारा राज्य में पूर्वापत्तियों तथा मजदूरों के कुछ-कुछ सममान हितों के पृथक् प्रतिनिधित्व की भी समुचित व्यवस्था हो जाती है। एक लेखक के मतानुसार इस सिद्धान्त के वास्तविक मूल्य का उदाहरण हमे प्रॉन्स्ट्रेलिया के विक्टोरिया राज्य में मिलता है, जहाँ उच्च सदन में मुख्यतः पूर्वापत्तियों के प्रतिनिधि और निम्न सदन में मुख्यतः मजदूर-वर्ग के प्रतिनिधि ही होते हैं। यह व्यवस्था इस कारण है कि वहाँ उच्च सदन के लिए मताधिकार सीमित है, सदस्यता के लिए उच्च साम्प्रतिक योग्यताएँ रखी गयी हैं और उसके सदस्यों को वेतन-वृत्ति प्रादि कुछ भी नहीं मिलता। परन्तु ऐसी ही परिस्थितियों के कारण सन् १९२२ में नवीम्सलैण्ड में द्वितीय सदन उठा दिया गया ।

अन्त में, जिन देशों में मध्य-स्थासन प्रणाली स्थापित है, उनमें द्वितीय सदन द्वारा उसमें सम्मिलित समस्त राज्यों की प्रतिनिधित्व मिल सकता है। संघ तथा उसमें सम्मिलित सगृह राज्यों में समतोलन कायम रखने के लिए विधायक राज्यों की व्यवस्थापक-मण्डल के एक सदन में जनसंख्या का विचार किये बिना, अर्थात् पृथक्

१. सिजविक का मत था कि प्रादेशों एवं वर्गोभावों का प्रभाव दो सदनों की अपेक्षा एक सदन पर अधिक हो सकता है। दो सदनों की उपस्थिति से कार्यपालिका के कामों की व्यवस्थापक-मण्डल द्वारा हटाय जाये का डर निरसदेह कम हो जाता है। जॉन स्टुअर्ट मिल द्वितीय सदन के इस मूल्य को कुछ नहीं समझता था कि उसके द्वारा कानून जल्दबाजी में नहीं बन पाते या उसके कारण कानूनों पर अधिक विचार होता है। उसकी राय में इस विषय पर उसके महत्व से अधिक ध्यान दिया गया है। फिर भी वह उसे व्यवस्थापक मण्डल में स्वेच्छा-चार के विरुद्ध रकावट लगाने का अर्द्ध साधन समझता था। उसने कहा है कि 'यदि एवमान सदन के बहुमत पर उसकी इच्छा के अतिरिक्त अन्य किसी वस्तु की रकावट न हो और उसे यह विचार करने की आवश्यकता न हो कि उसके कामों में किसी दूसरी सत्ता की स्वीकृति की भी आवश्यकता होगी तो वह सरसता से स्वेच्छाचारी और उदत हो जायगा।' Representative Government, Ch. 13.

समक्ष राज्य की हैसियत से प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए। आजकल अधिकांश-सघ-राज्यों में इसी मिद्दान्त के आधार पर व्यवस्थापक-मण्डलों का निर्माण होता है।

### ट्रि-सदन-प्रणाली के विरुद्ध प्रतिक्रिया

ट्रि-सदन प्रणाली का प्रसार होने पर भी वर्तमान समय में यह मानने की अधिकाधिक प्रवृत्ति देखी जाती है कि इसके लाभ वास्तविक नहीं हैं, बल्कि इसके विपरीत प्राधुनिक स्थिति में, एक-सदन-परिपद् से हानियों की अपेक्षा लाभ अधिक हैं। इसलिए ट्रि-सदन-सिद्धान्त, सत्ता-मृषककरण के मिद्दान्त की भाँति, अपनी उम्र पवित्रता को खो चुका है जो कभी जनता के मन में बसी हुई थी और आजकल राजनीतिक लेखक उसका अधिकाधिक सण्डन करने लगे हैं। कई अमेरिकन राज्यों में मुख्यतः केलीफोर्निया (सन् १८९३), अरिज़न (सन् १९१०) और नेब्रास्का (सन् १८९४) में ट्रि-सदन व्यवस्थापक-मण्डल के विरुद्ध मज़दबूरों आन्दोलन हुए हैं। दूसरे देशों में भी इसी प्रकार के आन्दोलन हुए हैं और कुछ राज्यों में तो इसमें सफलता भी मिली है। सन् १९२२ में बर्मीन्गहम (आस्ट्रेलिया) में उच्च सदन तोड़ दिया गया।<sup>१</sup> जब सन् १९०६ में दक्षिणी अमेरिकन यूनियन की स्थापना हुई तब स्थानीय व्यवस्थापक-मण्डलों के उच्च सदन को तोड़ दिया गया। उस समय सब के लिए भी एक ही सदन स्थापित करने के पक्ष में प्रबल भावना थी, परन्तु परम्परा की शक्ति इतनी प्रबल थी, कि ऐसा नहीं हो सका।<sup>२</sup> दक्षिण अफ्रीका, कोस्टारिका, होण्डुरास, सैलवेडोर, पनामा, कनाडा के संसद प्रांत (क्यूबेक तथा नोवास्कोशिया का छोटा), स्विट्ज़रलैंड के जर्मन तथा आस्ट्रियन केंद्र, मघो और सेटिन अमेरिका के मघो के अनेक राज्यों में एक-सदन वाले व्यवस्थापक-मण्डल हैं। नाबें में भी एक धर्म है। एक ही सदन है क्योंकि यहाँ उच्च सदन का निम्न सदन द्वारा चुनाव होता है। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् जो अनेक राज्य स्थापित हुए, जैसे फिनलैंड, लेटविया और इस्थोनिया, उनमें एक ही सदन की प्रतिष्ठा की गयी। सन् १९३१ में स्पेन ने सीनेट (उच्च सदन) को तोड़ दिया। यहाँ यह बात भी उल्लेखनीय है कि प्रत्येक देश में विधान-परिपद्, जो विधान की रचना एवं संशोधन के लिए संगठित की जाती है, एक-सदन परिपद् ही होती है।

- १ उच्च सदन की नियुक्ति आज द्वारा जीवन भर के लिए होती थी, वास्तविक व्यवहार में यह नियुक्ति मन्त्रि-परिपद् द्वारा की जाती थी। जब सन् १९१५ में निम्न सदन में मज़दूर दल का बहुमत हुआ और मज़दूर-मन्त्रि-परिपद् बनी तो उनकी नीतियों का प्रतिस्पर्धावादी और अनुत्तरदायी उच्च सदन विरोध करने लगा और उन्हें निष्पक्ष करने तथा। इस कारण उच्च सदन का अन्त कर देने के लिए आन्दोलन सुरू किया गया जो सात वर्ष बाद सफल हुआ।
- २ परन्तु दो सदन के लिए केवल अस्थायी व्यवस्था थी और पार्लियमेंट को यह स्वतन्त्रता दी गयी थी कि वह यदि उचित समझे तो सन् १९२० के पश्चात् उच्च सदन को तोड़ दे।

सन् १९११ में Dr. F. G. Goodnow ने, जो चीन के राष्ट्रपति का वैधानिक परामर्शदाता था, चीनी गणतन्त्र के लिए एक-सदन वाली पार्लियमेंट की संस्थापना की सिफारिश की थी। उसने बताया कि चीन में कोई कृत्स्न-वर्ग (Aristocracy) नहीं था और न वह अनेक राज्यों का संघ ही था जिनकी पृथक् प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता हो। अतः चीन में द्वितीय सदन की व्यवस्था करने के लिए कोई कारण नजर नहीं आता।

आज तक किसी ने भी यह प्रस्ताव नहीं किया कि विधान-परिषद् में भी दो सदन हो। उच्च सदनों की सत्ताओं में आधुनिक काट-छाँट

अन्य में यह बात भी उल्लेखनीय है कि वर्तमान समय में, जिन देशों में दो सदन हैं, उनमें उच्च सदन की सत्ताओं में काट-छाँट करने की और उनका काम केवल पुनरीक्षण तथा देर खगाने का रख देने की प्रवृत्ति स्पष्ट दिखाई पड़ती है। यह मान्दोलन सन् १९११ के ब्रिटिश पार्लियामेंट एक्ट के साथ शुरू हुआ जिसने लॉर्ड-सभा की कॉमन्स-सभा द्वारा स्वीकृत बिलों को रद्द करने के अधिकार से वंचित कर दिया। इस कानून के कारण लॉर्ड-सभा कॉमन्स-सभा द्वारा प्रस्तावित बिलों का विरोध-मात्र कर सकती है और उसके कानून बनने में विलम्ब भी कर सकती है, परन्तु कॉमन्स सभा लॉर्ड-सभा को अवहेलना करके अन्त में स्वेच्छानुसार कार्य कर सकती है। प्रत. एक दशो सोमा तक यह कथन सत्य है कि कॉमन्स-सभा ही ब्रिटिश पार्लियामेंट है। इसी प्रकार प्रथम विश्व-युद्ध के उपरान्त योरोप के कई देशों में जो नये विधान बने, उनमें इस प्रकार की व्यवस्था की गयी है कि निम्न सदन प्रस्ताधारण बहुमत से उच्च सदन का अतिक्रमण कर सकते हैं और अपना मनचाहा कानून बना सकते हैं। इस प्रकार के उपबन्ध जर्मनी, घॉस्ट्रिया, पोलेण्ड तथा चेकोस्लोवाकिया के विधानों में किसी न किसी रूप में हैं। इन तथ्यों से यह स्पष्ट है कि समान व्यवस्था-पिका सत्ता वाले दो सदनों की आवश्यकता के सम्बन्ध में जो धारणा पहले थी, उसका प्रभाव प्रबल मिटता जा रहा है।

**अनुभव के परिणाम—उपयोगिता की कसौटी के रूप में**

एक-सदन-प्रणाली का मूल्यांकन कार्य-कारण के विचारों अथवा परम्परागत निष्ठाओं के आधार पर नहीं करना चाहिए, बरन् अनुभव के परिणामस्वरूप उपयोगिता सम्बन्धी जो निष्कर्ष स्थापित हो, उन्हीं के प्रकाश में करना चाहिए। जहाँ द्वितीय सदनों की प्रणाली का सम्मोचन के साथ अध्ययन किया गया है, वहाँ जो परिणाम निकले हैं उनसे द्वितीय सदन की उपयोगिता के सम्बन्ध में जो दावे किये जाते हैं उनका समर्थन नहीं होता। सन् १९१० में न्यूयार्क के व्यवस्थापक-मण्डल के कार्य के अध्ययन से यह प्रकट हुआ कि निम्न सदन ने उच्च सदन द्वारा स्वीकृत बिलों में से केवल ६ प्रतिशत बिल अस्वीकार किये और उच्च सदन ने निम्न सदन द्वारा स्वीकृत बिलों के केवल १४ प्रतिशत बिल अस्वीकार किये। यह प्रकट हुआ कि द्वि-सदन-प्रणाली की नियन्त्रण-व्यवस्था की अपेक्षा कार्यपालिका के निषेधाधिकार के द्वारा बिल अधिक संख्या में रद्द हुए। इस पर एक लेखक ने यह मत स्फुर किया कि 'इस कारण यह दावा नहीं किया जा सकता कि द्वि-सदन-प्रणाली से प्रमादयुक्त, विचारहीन तथा जल्दी में स्वीकार किये हुए कानूनों पर प्रभावकारि नियन्त्रण लगता है।'।

सन् १९१४ में मेन्नास्का के व्यवस्थापक-मण्डल की एक संयुक्त समिति ने इस आशय के वैधानिक सशोधन के पक्ष में एक रिपोर्ट प्रस्तुत की कि एक ही सदन वाले

1. Colvin, *The Bicameral System in the New York Legislature*, p. 180. Lynn Haines १९११ में मिनेसोटा के व्यवस्थापक-मण्डल के अध्ययन के बाद और Franklin Hichborn भी अपनी *Story of the California Legislature of 1913* नामक पुस्तक में इसी निष्कर्ष पर पहुँचे थे। W. R. Sharp का भी मत था कि अमेरिका तथा ऑस्ट्रेलिया के अनुभव से द्वितीय सदनों की आवश्यकता सिद्ध नहीं होती।

व्यवस्थापक-मण्डल की व्यवस्था की जाय। द्वि-सदन-प्रणाली के सफल न होने के कारणों में एक कारण समिति ने यह भी बतलाया कि 'व्यवहार में ऐसा देखा गया है कि दो सदनों के बीच तथाकथिक 'रोक' (Check) का परिणाम अवरोध के रूप में प्रकट होता है और जनता के प्रतिनिधियों में जो दायित्व की भावना होनी चाहिए वह नहीं रहती।'

इस समिति ने लिखा कि 'यह भी सामान्य बात है कि एक सदन विल को स्वीकार कर लेता है और फिर उसे स्वीकार करने वाले सदस्य दूसरे सदन से उसे अस्वीकार कर देने का प्रयत्न करते हैं। एक सदन के कुछ सदस्यों का एक छोटा या गुट उसको दूसरे सदन के लिए उस समय तक रोक भी रखता है जब तक कि वह उससे अपनी माँग पूरी नहीं करवा लेता।' ध्याये चल कर उसने यह भी लिखा कि 'दो-सदन वाले व्यवस्थापक-मण्डलों के कार्यों में विचारशीलता एवं मनन की छाप नहीं मिलती। वे अधिकांश कानून अधिवेशन के अंतिम दस दिनों में स्वीकार कर लेते हैं। प्रायः की प्रणाली की अपेक्षा एक छोटी सभा, जिसमें उसके छोटी होने के कारण प्रत्येक सदस्य अपनी सीधा दायित्व महसूस करेगा, अधिक विचार और मनन कर सकेगी।'

द्वि-सदन-प्रणाली के पक्ष में जो एक सामान्य तर्क दिया जाता है, वह यह है कि इसके कारण रिश्वत या भ्रष्टाचार द्वारा व्यवस्थापक-मण्डल से कानून स्वीकृत कराने में या ऐसे कानूनों की रचना कराने में बाधा पड़ती है, जो स्वयं अप्रति-जनक हैं और जिनके लिए वास्तव में कोई आवश्यकता या माँग नहीं है, परन्तु जो लोग इस तर्क का आधार मान कर चलते हैं, वे इस बात को भूल जाते हैं कि इन प्रणाली का कार्य दोनों दिशाओं में होता है। वह श्रेष्ठ तथा निकृष्ट दोनों प्रकार के कानूनों के निर्माण में बिसम्ब लग्न मक्ती है या रुकावट डाल सकती है। मोरेगान राज्य के पीपुल्स पावर लीग (People's Power League) की एक समिति ने सन् १९१४ में सीनेट को तोड़ देने के पक्ष में वैधानिक सम्मोचन के हेतु एक रिपोर्ट तैयार की थी जिसमें उसने लिखा था कि 'सीनेट ने निकृष्ट कानूनों की रचना में बाधा डालने की अपेक्षा ऐसे कानूनों के निर्माण में बाधा डाली है जिन्हें जनता चाहती थी।' यह कथन वहाँ तक सत्य है, इसमें मन्देह हो सकता है, परन्तु इतना तो कहा जा सकता है कि जहाँ दो सदन हैं, वहाँ इस प्रकार की सम्भावना होती है। जो लोग यह कहने हैं कि एक-सदन वाला छोटे व्यवस्थापक-मण्डल की अपेक्षा दो-सदन वाला एक बड़ा व्यवस्थापक-मण्डल प्रगतिरदायित्व, भ्रष्टता तथा नीधता के विरुद्ध अधिक सुरक्षा प्रदान करता है, उनका विचार मन्देहपूर्ण है। इससे विपरीत जहाँ एक-सदन वाला छोटा व्यवस्थापक-मण्डल होता है वहाँ प्रत्येक सदस्य का दायित्व अधिक स्पष्टता से स्पष्ट किया जा सकता है और एक सदन दूसरे सदन पर अपनी दायित्व नहीं लाद सकता। द्वि-सदन-प्रणाली के अनुभव से यह सिद्ध होता है कि व्यवस्थापक-मण्डल के संचालन में दो सदनों के पारस्परिक सघर्ष के कारण बाधा पड़ती है और दोनों सदनों के बीच एक प्रकार का व्यावसायिक नेन-देन होता रहता है।' दोनों के बीच

१. बार्नेलमो ने अपनी एक पुस्तक में बतलाया है कि फ्रान्स में द्वि-सदन-प्रणाली का प्रयोग किम प्रकार व्यवस्थापन के कार्य में बाधा डालने में किया जाता है। वहाँ प्रायः निम्न सदन किसी अत्यधिक प्रजातन्त्रीय विल को यह कह कर स्वीकार



प्रचरोध (Deadlock) की सम्भावना प्रत्येक राज्यो (उदाहरणार्थ, फ्रांस, इत्यादि तथा दक्षिणी अफ्रीकन यूनिन) के विधानों ने स्पष्टरूप से अनुभव की है और उसके निवारण के लिए व्यवस्था भी की गयी है।

द्वि-सदन-प्रणाली की भालोचना इस दृष्टि से भी की जाती है कि इससे सदस्यों के वेतन, वृत्ति तथा प्रतिरिक्त लेखको एवं कर्मचारियों के वेतन आदि में धन का व्यय होता है।<sup>१</sup>

द्वि-सदन-प्रणाली के गुणों पर विचार करते समय एक बात यह भी कही जा सकती है कि प्रारम्भ में जब इस प्रणाली की स्थापना हुई तब उपयोगिता, कार्य-कुशलता प्रथम एक-सदन के अत्याचार एवं रवेच्छाचार से रक्षा प्राप्त करने की दृष्टि से उसकी स्थापना नहीं की गयी थी। यह तो ऐतिहासिक परिस्थिति का परिणाम था। इंग्लैण्ड तथा योरोप में द्वितीय सदन इसलिए स्थापित हो गये कि उन दोनों में कुलीन वर्ग थे जिन्हें एक पृथक् सदन में प्रतिनिधित्व देना आवश्यक था। अतः उनके लिए एक पृथक् सदन का निर्माण किया गया। यदि यह आवश्यकता न होती तो शायद द्वितीय सदन की स्थापना नहीं होती। अमेरिकन ब्रिटिश उपनिवेशों, फ्रांस, इत्यादि तथा अन्य देशों में, जिन ऐतिहासिक कारणों से इंग्लैण्ड आदि में द्वितीय सदन की स्थापना हुई, वे विद्यमान नहीं थे। अमेरिकन उपनिवेशों तथा फ्रांस, इत्यादि में द्वितीय सदन क्यों स्थापित किये गये? क्या उन्होंने अपने पिछ्-देशों का अनु-करण मात्र कर ऐसा किया था उन्होंने उसकी उपयोगिता को ठीक प्रकार से समझ कर ऐसा किया, इस पर निश्चित मत प्रकट नहीं किया जा सकता। जहाँ तक संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट (घोर किसी संसदात्मक सामान्यतया अन्य संघों के द्वितीय सदन) से सम्बन्ध है, उसकी स्थापना उतनी ही राजनीतिक आवश्यकता के परिणाम-स्वरूप हुई (उन समय यह आवश्यक समझा गया कि संघ के राज्यों के प्रतिनिधित्व के लिए एक पृथक् सदन हो) जितनी कि द्वि-सदन-प्रणाली के गुणों में विश्वास के कारण।<sup>२</sup>

कर लेता है कि सीनेट उसे रह कर देगी। प्रायः वह बिना विचार किये हुए यह कह कर किसी बिल को स्वीकार लेता है कि सीनेट उसे ठीक कर लेगी।

१. इस सम्बन्ध में कहा जाता है कि सन् १६०७ में योरोप के दो-सदन वाले व्यवस्थापक-मण्डल ने अपने बसकों पर उससे दस गुना अधिक खर्च किया जितना सन् १६०० में ब्रिटिश बोसम्बिया के एक-सदन वाले व्यवस्थापक-मण्डल ने उनी मद पर खर्च किया था।
२. इस सम्बन्ध में तुलना कीजिये, Marriott, Second Chambers, p. 242. J M Robertson ने Second Chambers in Practice में लिखा है कि संयुक्त राज्य अमेरिका तथा स्विट्जरलैण्ड के संघों के विशिष्ट मामलों को छोड़ द्वितीय सदन के समर्थन में कोई उपयुक्त सिद्धान्तिक तर्क नहीं है। इसके विपरीत जो सिद्धान्तिक तर्क उसके विरुद्ध दिये जाते हैं, उनकर प्रतीत तर्क किसी ने उत्तर नहीं दिया। संयुक्त राज्य के द्वितीय सदन का प्राधान्य प्रार्थक, प्रसमर्थनीय और हानिकारक है। अनुभव का तर्क भी अनुपयुक्त सिद्ध हो चुका है। जहाँ द्वितीय सदन केवल देर लगाने वाले साधन मात्र नहीं है वहाँ उनके कारण सदा संघर्ष होता रहता है। देर लगाने का कार्य अन्य किसी साधन से भी लिया जा सकता है। सीनेट (उच्च सदन) के जितने भी रूप हैं वे या तो प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को निष्फल कर देते हैं या व्यर्थ हैं। सास्की (Grammar of Politics, pp 330)

परन्तु इसका यह धर्मिप्राय नहीं है कि भूकें संघ-वासन के निर्माण में द्वितीय मदन की आवश्यकता है या ऐसे राज्यों में उसकी उपयोगिता है, इसलिए एकात्मक राज्य में भी यह समान रूप से आवश्यक एवं बाढ़नीय है।

## (४) उच्च सदन

उच्च सदनों की रचना

यह सम्भव नहीं है कि यहाँ उच्च सदनों की रचना एवं मकठन पर विस्तार-पूर्वक विचार किया जा सके अधिक महत्वपूर्ण राज्यों के सम्बन्ध में भी ऐसा करना सम्भव नहीं है। इनके सम्बन्ध में समुचित जाँच करने के उपरान्त उन्हें निम्नलिखित ढंगों में विभाजित कर सकते हैं—

(१) पूर्णतः या प्रामाणतः परम्परागत या वशानुगत सिद्धान्त पर निर्मित द्वितीय सदन—इनमें ब्रिटिश लॉर्ड-सभा, सन् १९२६ के पहले के हमरी का उच्च सदन (Table of Magnates) तथा प्रोस्टिया का पूर्व उच्च सदन शामिल है। कुछ वर्ष पहले जर्मनी के बहुत से राज्यों में, उच्च सदनों में एक बड़ी मर्यादा में वशानुगत तरव था, परन्तु उसका प्रामाण्य नहीं था।

(२) द्वितीय श्रेणी में ऐसे उच्च सदन सम्मिलित हैं जिनमें पूर्णरूप से या अधिकांश में ऐसे सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति भाजीवन या एक सप्ताह अवधि के लिए कार्यपालिका द्वारा की जाती है जिसका अर्थ मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली वाल देशों में मन्त्रि-मण्डल द्वारा नियुक्ति है। इस श्रेणी में इटालियन सीनेट, जापानी हाउस ऑफ पीयरर्स, कनाडियन सीनेट, बर्मुडस और नौवासकोविया के, कुछ आस्ट्रेलियन राज्यों के और कुछ समय पूर्व तक न्यूजीलैण्ड के उच्च सदन आते हैं।

(३) तीसरी श्रेणी में ऐसे उच्च सदन सम्मिलित हैं जिनका प्रत्यक्ष रीति से निम्न सदन के समान मतपरिहार के आधार पर ही चुनाव होता है। इनके उदाहरण हैं—संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट (सन् १९१३ में), राजीव, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड, स्वीडन, चिली, वीतलैण्ड, बेल्जियमोवाकिया तथा दूसरी सेटिन अमेरिकन स्टेट्स की सीनेटें।

(४) चौथी श्रेणी के अन्तर्गत ऐसे उच्च सदन आते हैं, जो पूर्णरूप से या प्रामाण्य प्रौढमताधिकार के आधार पर अत्यन्त रीति से निर्वाचित सदस्यों से बनते हैं। इस श्रेणी में फ्रान्स तथा डेनमार्क के उच्च सदन सम्मिलित हैं।

(५) ऐसे भी उच्च सदन हैं जिनका निर्वाचित स्थानीय व्यवस्थापक मण्डलों द्वारा होता है। इनके उदाहरण हैं—नीदरलैण्ड, प्रशा, चीन, पुर्तगाल तथा दक्षिणी अफ्रीकन युनियन के उच्च सदन और संयुक्त राज्य की पहली सीनेट।

ऐम भी अनेक उच्च सदन हैं जिनके निर्माण में दो या अधिक रीतियों का प्रयोग किया जाता है। ब्रिटिश लॉर्ड-सभा में वशानुगत सदस्यों के प्रतिरिक्त नियुक्त सदस्य भी होते हैं। प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व योरोप के अधिकांश उच्च सदन भी इसी

का भी मत था कि एक आधुनिक राज्य की समस्त आवश्यकताएँ एक-मदन से पूरी हो सकती हैं।

जापान के हाउस ऑफ पीयरर्स में कई वशानुगत सदस्य हैं, कई कार्यपालिका द्वारा नियुक्त सदस्य हैं और कई सदस्य निर्वाचित हैं, हालाँकि उनका निर्वाचन जनता द्वारा नहीं होता।

प्रकार के थे। जापानी उच्च सदन में भी वशानुगत, नियुक्त तथा निर्वाचित तीनों प्रकार के सदस्य हैं। डेनमार्क के उच्च मदन दो प्रकार के सदस्यों द्वारा निमित है—ताज द्वारा नियुक्त तथा अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदस्य। इसी प्रकार दक्षिणी अफ्रीकन युनियन का उच्च सदन भी सपरिषद् गवर्नर-जनरल द्वारा नियुक्त ८ सदस्यों तथा प्रांतों की प्रांतीय व्यवस्थापिकाओं द्वारा निर्वाचित ८-८ सदस्यों से निमित है।<sup>१</sup> स्पेन के उच्च सदन में मन् १६३१ से पूर्व तीन प्रकार के सदस्य थे—अप्रत्यक्ष रीति से अनुगार निर्वाचित, वशानुगत तथा नियुक्त सदस्य। बेल्जियम सीनेट में भी मन् १६२१ से तीन प्रकार के सदस्य रहे हैं—लोक-निर्वाचित, प्रांतीय परिषदों द्वारा निर्वाचित और स्वयं सीनेट द्वारा निर्वाचित सदस्य। रुमानिया की सीनेट में दो प्रकार के सदस्य हैं—निर्वाचित तथा अपने पद के कारण सदस्य। नॉर्वे के उच्च मदन के समस्त सदस्य निम्न सदन द्वारा चुने जाते हैं और इस दृष्टि से यह पद्धिनीय है, किम उच्च मदन भी बिलक्षण है। वहाँ अधिकांश केष्टनों में उच्च सदन के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचित द्वारा होता है, उन केष्टनों में जहाँ जन मभाएं हैं वहाँ उनका निर्वाचन उन मभाओं द्वारा होता है, जिनका आशय लोक-निर्वाचन ही है और मान केष्टनों में निर्वाचन उनके व्यवस्थापक-मण्डल करने हैं।

### विविध प्रणालियों के गुण

इस विवेचन से यह स्पष्ट है कि उच्च सदन की रचना तथा सगठन में अनेक भेद हैं। यह कहना वास्तव में कठिन होगा कि इनमें से किसको सबसे प्रच्छा कहा जाय। इंग्लैण्ड का लॉर्ड-मभा जैसे उच्च सदन के विषय में, जो पूर्णतः वशानुगत सदस्यों के हैं, क्या इंग्लैण्ड में भी जनमत-विरोधी है। वास्तव में, योरोप में इंग्लैण्ड को छोड़कर कहीं भी इस सिद्धान्त के आधार पर निमित सदन नहीं रहे हैं और वहाँ भी इसकी मतांशों में बहुत कमी हो चुकी है। इस प्रकार उमें वास्तविक सत्ता प्राप्त नहीं है। इसी, कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के कुछ राज्यों में जैसे नियुक्त सदन हैं वे भी कई कारणों से आपसिकजनक हैं। सदस्यों की नियुक्तियाँ मन्त्रि-परिषद् द्वारा होती हैं। ये नियुक्तियाँ दल की सेवाओं के लिए पुरस्कारस्वरूप होती हैं, अथवा मन्त्रि-परिषद् विरोधी दल पर विजय पाने के लिए अपने पक्ष का बहुमत करने के लिए सदस्यों को नियुक्त कर देती है। इस प्रकार का सदन जनता के प्रति उत्तरदायित्वहीन होता है; उस पर लोकमत का प्रभाव नहीं होता। इस प्रकार यह निर्बल होता है और जनता का उसमें विश्वास नहीं होता। इस प्रकार की व्यवस्थापिका परिषद् स्वभावतः अप्रत्या-सम्प्राप्त होती है, विशेषकर उस देश में जबकि उसके सदस्य प्राजीवन सदस्य हों। इन्हीं कारणों से प्रांतीय गवर्नर-जिन स्मिथ ने कहा था कि कनाडियन सीनेट उस सीमा तक घुम्य है जिन सीमा तक कोई कानूनी रूप में महान् मताधारों परिषद् हो सकती है।<sup>१</sup> कनाडा में इसके सुधार के लिए प्रयत्न आन्दोलन हो रहा है। हमने पक्ष में

१. यह व्यवस्था एक्ट के बार्थान्वित होने की तिथि (मई ३१, मन् १९१०) से हम वर्ष तक रहनी थी। दक्षिणी अफ्रीकन पार्लियामेंट की यह अधिकार दिया गया था कि दस वर्ष बाद वह सीनेट के निर्माण के सम्बन्ध में स्वयं निर्णय करे। ब्रिटिश डॉमोनियनों के द्वितीय सदन के निर्माण के विषय में Keith, Responsible Government in the Dominions, Vol. I. Ch. 7 देखिये।
२. Canada and the Canadian Question, p. 163 तुलना भी कीजिये, Porritt, Evolution of the Dominion of Canada, p. 303. और

केवल एक ही बात कही जा सकती है और वह यह कि इसके द्वारा वे सुप्रसिद्ध राजनीतिज्ञ तथा विद्वान् विचारक मध्य नियुक्त किये जा सकते हैं जिनका चुनाव सामान्य रीति से नहीं हो सकता।<sup>१</sup> यदि ऐसे विद्वान् पुरुषों का व्यवस्थापक-मण्डल में उपस्थित होना वास्तव में लाभ है, तो उनके लिए द्वार खोलने के लिए यह नियुक्ति की प्रणाली अपनाई जा सकती है। चूँकि नियुक्त सदस्य आजीवन सदस्य होते हैं भयवा एक लम्बी अवधि के लिए नियुक्त होते हैं, यह कहा जा सकता है कि ऐसे सदस्यों का एक-मदन रखने से लाभ भी ॥ जो दनवन्दी की राजनीति के शक्तिपरिवर्तनों से प्रभावित नहीं होते और जो अपने लम्बे कार्यकाल में प्राप्त मूल्यवान् अनुभवों से कानून-रचना के कठिन कार्य में योगदान दे सकते हैं।<sup>२</sup>

### उच्च सदस्यों का लोक-निर्वाचन

प्राधुनिक प्रवृत्ति यही है कि उच्च सदस्यों के सदस्यों का उसी मत-अधिकार के आधार पर, जिस पर निम्न सदन का चुनाव होता है और उन्हीं मतदाताओं द्वारा निर्वाचन हो जिनके द्वारा निम्न सदन का निर्वाचन होता है। इस विधि के पक्ष में मुख्य तर्क यह है कि यह प्रणाली लोक-दायित्व तथा साक्षरता के वर्तमान विचारों के अनुकूल है। वास्तव में आज जो उच्च सदन निम्न सदन के समान मताओं के अधिकारी हैं और जिनका उतना ही प्रभाव है, वे वही हैं जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित हैं। समस्त प्रजातन्त्र देशों में, जो उच्च सदन सच्चा बशानुगत हैं या नियुक्त सदस्यों द्वारा निर्मित, उनका कार्य स्पष्टतः गौण है, वे केवल निम्न सदन द्वारा स्वीकृत बिल में विलम्ब कर सकते हैं और उनका पुननिरीक्षण कर सकते हैं।

दूसरी ओर यह भी तर्क किया जा सकता है कि इस प्रकार की नियुक्ति से सीनेट का गौरव नष्ट हो जाएगा। इस प्रकार मुझे विचारक उच्चकोटि के राजनीतिज्ञ के स्थान पर, जिन्हें मत कम मिला करते हैं, सामान्य नेताओं एवं जनजन-नायकों (Demagogues) का ही चुनाव होगा और इसमें वे अनुभवों योग्य व्यक्ति भी हट जायेंगे जो ऐसी प्रणाली से अपना निर्वाचन कराता नहीं चाहेंगे जिसमें उन्हें लम्बे और खर्चील चुनावों में भाग लेना पड़े। समुक्त राज्य के विधान में सीनेटरी के लोक-निर्वाचन-सम्बन्धी प्रस्तावित मसौघन पर होने वाले विवाद में यह तर्क भी दिया गया था। इस बात के पर्याप्त प्रमाण हैं कि कम से कम कुछ सीमा तक इस परिवर्तन का ऐसा ही प्रभाव हुआ है। इस प्रणाली के विरुद्ध, विशेषकर उम समय जबकि अवधि तथा सदस्यता के लिए निर्धारित योग्यताओं में दोनों सदनों के लिए कोई विशेष अन्तर नहीं हो एक दूसरा आशय यह भी है कि ऐसी दशा में द्विसदनी प्रणाली का मूल्य बहुत कुछ कम हो जाता है।

Mackay, *The Unreformed Senate of Canada* (1927).

१. इटली के सीनेट में अनेक इटालियन विद्वान्, वैज्ञानिक, साहित्यिक तथा पत्रकार लोग इसी रीति से पहुँच सके हैं। इस विषय पर देखिय, Sidgwick, op. cit., p. 476.
२. फ्रान्स में सन् १८७५ के कानून ने ७१ आजीवन सीनेटरी के नियुक्ति की व्यवस्था की थी परन्तु १८७४ के वैधानिक मसौघन से यह व्यवस्था रद्द हो गयी। फ्रान्स के लोगों की इसी कारण इस पर खेद रहा। उसके बाद धीरे-धीरे कभी यहाँ उतनी योग्य कोई सीनेट नहीं हो जितनी सन् १८७६-१८८५ की सीनेट थी। तुलना कीजिये, Bracq, *France Under the Republic*, p. 8.

यदि दोनों सदन अपनी रचना में समान हों, तो दूसरा पहले की ही एक नकल होगा। उन दशा में दो प्रतिधोबी सभाएँ होगी जो नेतृत्व के लिए संघर्ष करेंगी। तब दो क्यों हों? क्या एक सदन द्वारा जनता की इच्छा प्रभावकारी रूप में अभिव्यक्त नहीं हो सकती? साइबर ने लिखा है—‘यदि दो सदन एक ही निर्वाचक-मण्डल द्वारा एक ही अधिष्ठान लिए चुने जायें, तो व्यवहार में वे एक ही व्यवस्थापक-परिषद् की दो मण्डलियाँ ही होंगी। हम वास्तव में दो विभिन्न सदन चाहते हैं जो प्रवृत्ति तथा मति-विचित्रता, प्रगति तथा स्थिति-वास्तवता, भव्यता तथा उत्साह तथा धारणा-शक्ति, नवीनता एवं अनुगामीता का प्रतिनिधित्व करें जो सदैव मानव-सम्यता के मतिविचित्र मन रहेंगे। घट-एक सदन विशाल हो और दूसरा अपेक्षाकृत छोटा हो और अधिक समय के लिए निर्वाचित या नियुक्त हो।’ कुछ लेखकों का मत है कि यदि दोनों सदन अपनी रचना में समान हों, तो द्वि-सदन-प्रणाली से कोई लाभ नहीं। स्तुष्टरली के अनुसार यह तो एक ही कार्य को करने के लिए दोहरे साधनों के प्रयोग के समान होगा। स्तुष्टरली ने कहा है कि उच्च सदन का आधार निम्न सदन के आधार से भिन्न होना चाहिए; उसे कम से कम कुछ सोमा तक विरोध वगैरे एवं हितों प्रथमा राजनीतिक इकाइयों की जनसंख्या का विचार किये बिना प्रतिनिधित्व करना चाहिए; निम्न सदन को जनताधारण के विचारों एवं हितों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए और इस उद्देश्य से समस्त नागरिकों द्वारा उसका निर्वाचन होना चाहिए।<sup>१</sup> न्यायाधीश स्टोरी का भी यही मत था। व्यवस्थापक-मण्डल का दो भागों में विभाजन किसी मूल्य का नहीं होगा, यदि प्रत्येक सदन का संगठन इस प्रकार न किया जाय जिससे प्रत्येक सदन अनुचित एवं मतिवैकल्याँ का नून की रचना में एक-दूसरे पर रुकावट का काम कर सके।<sup>२</sup>

### उच्च सदनो का परोक्ष निर्वाचन

उपयुक्त मापदण्डों के निवारण के लिए कुछ राज्यों ने परोक्ष निर्वाचन को स्वीकार किया है। इसका महत्वपूर्ण उदाहरण फ्रान्स है, जहाँ प्रत्येक डिपार्टमेंटल क्षेत्र में सीनेटरी का चुनाव ऐसे निर्वाचकों द्वारा होता है, जिनका चुनाव (म्यूनिसिपल प्रतिनिधियों को छोड़ कर) प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन द्वारा किया जाता है। फ्रान्स में सीनेट के लिए प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन के लिए ऐसी कोई माँग नहीं है, जैसी संयुक्त राज्य में थी जिसके कारण परिवर्तन करना पड़ा। परन्तु यह ध्यातव्य तो की जाती है कि कुछ निर्वाचक जनता के मत से नहीं चुने जाते बल्कि म्यूनिसिपल काउंसिल द्वारा चुने जाते हैं। यह ध्यातव्य उसी आधार पर की जाती है जिस पर संयुक्त राज्य में राज्यों के व्यवस्थापक-मण्डलों द्वारा सीनेटरी के चुनाव की की जाती थी, भवित्ति इस

१. Civil Liberty and Government, p. 198.

२. साइबर ने कहा है कि जो लोग यह तर्क देते हैं, उनका मुँह प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त बन्द कर देता है। यदि द्वितीय सदन नियुक्त हो, परोक्ष विधि से या सीमित मताधिकार द्वारा निर्वाचित हो या विविष्ट हितों का प्रतिनिधित्व करे तो इससे प्राधुनिक प्रजातन्त्र के सिद्धान्त की प्रवहेलना होती है। इसीलिए यदि दूसरा सदन रचना ही है तो उसका निर्वाचन भी निम्न सदन के समान लोक मताधिकार पर होना चाहिए। Modern Democracies, Vol. II, p. 405.

३. Commentaries, Vol. I, Sec. 699.

प्रणाली से म्यूनिसिपल बौंसिलो पर दसोय प्रकृति के कुछ अतिरिक्त काम साद दिये जाते हैं और इनके साथ ही म्यूनिसिपल चुनावो मे वे प्रदन भी भुम जाते है जो वास्तव मे मीनेट के चुनाव के सम्बन्ध मे उठने चाहिए।<sup>१</sup>

**स्थानीय व्यवस्थापक-मण्डलो द्वारा निर्वाचन**

स्थानीय व्यवस्थापक मण्डलो द्वारा निर्वाचन की प्रणाली लोकप्रिय है और जिन देशो मे मध्य-नासन-प्रणाली स्थापित है, उनमे यह कुछ उपयुक्त भी है। इसी प्रणाली से १२० वर्षों तक के अमेरिका के समुक्त राज्य मे सीनेट के सदस्यो का चुनाव होता रहा है, परन्तु सन् १९१२ मे कुछ तो इसके सहज दोषो के कारण और कुछ इसकी कठिनाइयो के कारण इसका परित्याग कर दिया गया। जब तक सीनेट के सदस्य-राज्यो के व्यवस्थापक-मण्डलो द्वारा चुने जाते रहे तब तक अनेक बार दोनो सदस्यो के बीच प्रायः अवरोध हुए, रिपब्लिकेरी के मामले भी काफी रहे, व्यवस्थापक-मण्डल अपने निजी कार्य को त्याग सीनेट के चुनावो मे अपनी शक्ति का प्रयोग करते रहे और प्रायः व्यवस्थापक-मण्डलो के सदस्यो का निर्वाचन प्रतिनिधि की हैसियत से उनकी स्वाभाविक योग्यता एवं कार्य-कुशलता के आधार पर न होकर सीनेट के लिए किमी विदेशी मद्दय के लिए उनके विदेशी अनुराग के आधार पर होता था।<sup>२</sup>

**उच्च सदस्यो के संगठनीय के लिए प्रस्ताव**

उच्च सदस्यो की रचना एवं संगठन की सबसे उत्तम नीति कौन सी है, यह राज्य-विज्ञान की सबसे कठिन पहेलियो मे से एक रही है और इन पर राजनीतिक लेखको तथा विधान-निर्माताओ ने काफी ध्यान भी दिया है। प्रोफेसर मोरडविन रिमप ने कहा है कि ऐसे प्रभावकारी उच्च सदन का संगठन, जो सामान्यतया सत्तीयप्रद हो, अनुप्य की दृष्टि से परे है। आज भी इस सम्बन्ध मे कोई साधान्य मतैक्य नहीं है और न व्यवहार में ही कोई एकरूपता है, यद्यपि प्रवृत्ति यह है कि जहाँ तब निर्वाचन के स्रोत और ढंग से सम्बन्ध है, उच्च सदन को निम्न सदन की एक प्रतिलिपि बना दिया जाय।

जॉन स्टुअर्ट मिल ने जन्म अवस्था सम्पत्ति का विचार किये बिना राजनीतिक अनुभव एवं शिक्षण के आधार पर, उच्च सदन की रचना का समर्थन किया था। उसने कहा कि यदि एक सदन लोक-भावना का प्रतीक है, तो दूसरे सदन मे व्यावहारिक अनुभव से पोषित तथा सार्वजनिक सेवा द्वारा परीक्षित व्यक्तिगत योग्यता को स्थान मिलना चाहिए। यदि एक जनता की परिपक्व हो तो दूसरी राजनीतिज्ञों की परिपक्व होना चाहिए, ऐसी परिपक्व जिसमे ये समस्त अनुभवों व्यक्ति हो जिन्होंने महत्वपूर्ण राजनीतिक पदों पर कार्य किया है। मिल के विचार मे ऐसा सदन केवल एक प्रकार की रोक लगाने वाली मक्ता ही नहीं होया, बरन् एक प्रेरक-शक्ति भी होगा। वह देश के स्वाभाविक नेताओ की एक परिपक्व होयी; जो प्रगति के पथ पर

१. देखिये, Dugan, Dron Cons. Vol. II, p. 246. सीनेट के लोक-निर्वाचन के लिए भी प्रस्ताव किये गये हैं। Sharp, op. cit., 97. समुक्त राज्य के समान फ्रान्स मे भी सीनेट की यह आलोचना की जाती है कि वह उन बिलों का विरोध करती है जिनके लिए जनता की भांग है और उन्हें निम्न सदन का समर्थन प्राप्त है।

२. इन आक्षेपों तथा वास्तविक अनुभव के लिए देखिये, Haines, The Election of Senators, Chs. 7-8.

जनता का पय-प्रदर्शन करेगा ।<sup>१</sup> मिल के मतानुसार सर्वश्रेष्ठ द्वितीय सदन वह है जिसमें ऐसे व्यक्ति अधिक से अधिक हों जो वर्गगत हितों तथा बहुमत के पक्षपातपूर्ण विचारों से मुक्त हों, परन्तु जिनमें लोकतन्त्रात्मक भावना के विरुद्ध कोई बात न हो ।  
ब्राइस कॉन्फरेन्स के प्रस्ताव

सन् १९१८ में एक सम्मेलन लॉर्ड ब्राइस के सभापतित्व में ब्रिटिश लॉर्ड-सभा में सुधार करने के प्रश्न पर विचार करने तथा रिपोर्ट तैयार करने के लिए हुआ था । उसकी रिपोर्ट में वर्तमान द्वितीय सदन की रचना और उनके निर्माण के सम्बन्ध में विवाद रूप से विचार किया गया था और यह सिफारिश की गयी थी कि लॉर्ड-सभा के अधिकांश सदस्यों का चुनाव लोक-सभा (House of Commons) द्वारा हो, यद्यपि उसमें लोक-सभा के सदस्य नहीं चुने जा सकेंगे । इस कार्य के लिए लोक-सभा कई भौगोलिक क्षेत्रों में विभाजित की जायगी । क्षेत्र सदस्यों का चुनाव दोनों सदन की एक संयुक्त समिति द्वारा उन महान् हिस्सों के आधार पर होगा जिनके कारण लॉर्ड-सभा का जन्म हुआ था । इस रिपोर्ट का स्वागत नगरी हुआ न उस पर कोई कार्यवाही की जा सकी है और आज भी लॉर्ड-सभा अपने उसी रूप में विद्यमान है ।<sup>२</sup>

### धनुभव की शिक्षा

धनुभव और तर्क द्वारा तो यही मान्य होता है कि यदि व्यवस्थापक-मण्डलों को द्वि-सदन-प्रणाली के आधार पर कार्यम रचना है तो दोनों की रचना विभिन्न

१. John Stuart Mill, Representative Government, Ch. 13. मिल ने यह सुझाव रखा था कि इस सदन में वे समस्त व्यक्ति हों, जिन्हें व्यवस्थापन का विनिष्ट धनुभव हो, जिन्होंने न्यायालयों में उच्च पदों पर कार्य किया हो, जो कम से कम दो वर्षों तक मन्त्रि-परिषद में कार्य कर चुके हों, जिन्होंने पलसेना तथा नीमेना में सर्वोच्च पदों पर कार्य किया हो, जो प्रथम श्रेणी के राजदूत रहे हों और जो कुछ समय तक उपनिवेशों के गवर्नर रहे हों । सक्षेप में, इस सदन में वे व्यक्ति ही होने चाहिए जिन्होंने राजनीति, सेना तथा कानून के क्षेत्रों में प्रतिष्ठि प्राप्त की हो ।
२. McBain and Rodgers, The New Constitutions of Europe, p 573, जिसमें रिपोर्ट का स्पष्टीकरण करते हुए लॉर्ड ब्राइस ने जो पत्र प्रधान मन्त्री को लिखा था, वह दिया हुआ है । ब्राइस के प्रस्ताव की प्रालोचना Lees-Smith ने Second Chambers in Theory and Practice, p 216 में की है । उसने निम्न सदन के सदस्यों में से उच्च सदन के लिए सदस्यों की चुनने की नौवें की प्रणाली का समर्थन किया है ।

सिडनी वेब तथा उसकी पत्नी ने अपनी पुस्तक, Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain Pt. II, Ch 1 में वर्तमान द्वि-सदन-प्रणाली की प्रालोचना की है परन्तु धातुनिक व्यवस्थापक-मण्डलों के प्रत्यधिक भार से प्रभावित होकर उन्होंने उसके कार्यों को दो भागों में विभक्त करने का प्रस्ताव किया है जिनमें से एक भाग तो 'राजनीतिक' पार्लियामेंट के हाथों में हो और दूसरा 'सामाजिक' पार्लियामेंट के हाथों में । लास्की (op. cit., p. 337) ने इस योजना को 'आकर्षक' किन्तु 'अव्यवहार्य' बताया है ।

घाघारी एवं सिद्धान्तों पर होनी चाहिए।<sup>१</sup> एक सदन के सदस्यों की संख्या अधिक सम्बन्धी होनी चाहिए; उन्हें अपेक्षाकृत बड़े निर्वाचन-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए, उनसे अपेक्षित सदस्यता की योग्यताएं भी उच्च होनी चाहिए और उनका चुनाव भिन्न प्रणाली से भिन्न निर्वाचक-मण्डलों द्वारा होना चाहिए।<sup>२</sup> किन्तु जैसा हम बतला चुके हैं, प्राधुनिक प्रजातन्त्रात्मक धारणा इस प्रकार के सदनों के पक्ष में नहीं है। जहाँ ऐसी आवश्यकताएं विद्यमान हैं, वहाँ मदा एक सदन ऐसा होगा जो हमारे की अपेक्षा छोटा होगा, जिसके सदस्यों का अनुभव और गायद योग्यता भी अपेक्षाकृत ऊँची होगी, जिसमें अधिक स्थितिपालकता होंगी और जो राज्य के उच्चतर साम्प्रतिक तथा बौद्धिक हितों का भी प्रतिनिधित्व करेंगे। फ्रान्स, बेल्जियम, पोलैण्ड तथा इटली में उच्च सदन के सदस्यों के लिए ४० वर्ष तथा चेकोस्लोवाकिया में ४५ वर्ष की आयु का नियम है। उच्च आयु के इस नियम के कारण इन देशों के व्यवस्थापक-मण्डल में अधिक अनुभवशील राजनीतिज्ञ एवं विद्वान् पर्याप्त संख्या में हैं। कार्य-काल की सम्बन्धी संख्या तथा निर्वाचन क्षेत्र की विभाजनता का भी इसी प्रकार का प्रभाव पड़ा है।

### उच्च सदन में स्थानों का वितरण

उच्च सदन में प्रतिनिधित्व के आधार के सम्बन्ध में दो नियमों का पालन किया जाता है। प्रथम, अधिकांश संघ-राज्यों में सदस्यों का वितरण जनसंख्या के आधार पर विविध प्रान्तों एवं राज्यों के बीच होता है। यह प्रणाली फ्रान्स, बेल्जियम, कनाडा तथा दूसरे देशों में प्रचलित है। समुक्त राज्य, ब्राजील और ऑस्ट्रेलिया के वर्गमनवैस्थ म राज्यों के बीच समान प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त प्रचलित है। समुक्त राज्य में प्रत्येक राज्य की ओर से सीनेट में दो, ब्राजील में तीन और ऑस्ट्रेलिया में

१. Sharp (Probleme de la seconde chambre, pp 75, 89, 100) के निष्कर्षों से तुलना कीजिये। उसने कहा है कि ऑस्ट्रेलिया तथा अमेरिका के अनुभव से यह प्रकट होता है कि यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन की प्रतिनिधिमूर्ति हो तो द्वि-सदन-प्रणाली व्यर्थ है। उसका कथन है कि प्रजातान्त्रिक तर्कों का सत्ताका तो यह है कि द्वितीय सदन का निर्वाचन उतने ही विस्तृत मताधिकार के आधार पर हो जितना प्रथम सदन के लिए हो और दोनों सदनों की संख्या समान हो। किन्तु यदि उसका इस प्रकार निर्वाचन हो और उसे इतनी सत्ताएं हो तो उसका रुकावट लगाने वाली सत्ता की हैसियत में मुख्य बहुत कुछ खस्ता जायगा।

२. आइस रिपोर्ट ने सिफारिश की थी कि ब्रिटिश उच्च सदन के सदस्यों की संख्या १२ वर्ष की होनी चाहिए और उसके सभी सदस्य एक साथ नहीं बदले जाने चाहिए, किन्तु निर्धारित संख्या के बाद कुछ सदस्य हट जाय और उनके स्थान पर नए सदस्य में लिये जाय। थायरलैण्ड के नये विधान ने सीनेटर की संख्या १२ वर्ष की रखी है। इससे भी अधिक रोचक उसकी २५ वीं धारा है जिसमें यह व्यवस्था की है कि सीनेट में ऐसे नागरिक हों जिन्होंने सार्वजनिक सेवा द्वारा राष्ट्र को सम्मानित किया हो या जो अपनी विनिष्ट योग्यता के कारण राष्ट्र का जीवन में महत्वपूर्ण पक्षों का प्रतिनिधित्व करने हों। परन्तु वहाँ सीनेटरों का निर्वाचन तो जनता द्वारा होता है। ऐसी दशा में यह समझ में नहीं आता कि सदस्यता के लिए निर्धारित शर्तें किस प्रकार पूरी हो सकती हैं।



द्वय सदस्य होते हैं। विविध राज्यों में जनसंख्या में बड़ी असमानता होने के कारण प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के आधार पर समान प्रतिनिधित्व का समर्पण नहीं किया जा सकता। संयुक्त राज्य में न्यूयॉर्क राज्य की जनसंख्या १ करोड़ २५ लाख है और सीनेट में उसके दो सदस्य हैं। नेवादा की जनसंख्या केवल ६१,००० है, परन्तु उसके भी सीनेट में दो सदस्य हैं। यह स्थिति सर्वथा हास्यास्पद तथा असमर्थनीय है। मानु-पातिक आधार पर न्यूयॉर्क के २७५ सिनेटर होंगे। न्यूयॉर्क, पेनसिलवेनिया, इलिनॉय, ओहियो और टेक्सास इन पाँच राज्यों की जनसंख्या ४ करोड़ २० लाख, अर्थात् कुल संयुक्त राज्य की आबादी का ३४ प्रतिशत है, परन्तु सीनेट में ६६ सदस्यों में से उनके केवल दस सदस्य हैं, अर्थात् केवल १० प्रतिशत।

### उच्च सदनों की सत्ताएँ

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में यह परिपाटी प्रचलित है कि उच्च सदन को कुछ विशिष्ट अधिकार होते हैं जो निम्न सदन को नहीं होते। साइंस-सभा ब्रिटेन के लिए अपील की सुप्रीम कोर्ट है, परन्तु वास्तव में इस सत्ता का प्रयोग लॉर्ड चान्सेलर तथा अन्य कानून-लॉर्ड (Law Lords) ही करते हैं। जैसा उल्लेख किया जा चुका है, विभिन्न यूरोपीय देशों में उच्च सदन राज्य-प्रमुख, राज्य-मन्त्रियों तथा अन्य उच्च अधिकारियों पर देश की सुरक्षा के विरुद्ध आरोपित अपराधों की जाँच भी कर सकते हैं। संयुक्त राज्य में तथा कुछ अन्य राज्यों में वह राज्य के उच्च अधिकारियों पर आरोपित महाभियोगों के विरुद्ध के लिए न्यायालय का काम करता है। किसी में उच्च सदन एक और प्रशासनाधिकारियों तथा राजनीतिक अधिकारियों और दूसरी ओर उच्च न्यायालयों के मध्य में जो क्षमता सम्बन्धी विवाद होते हैं, उनका निर्णय करता है। पुराने विधान में जर्मनी के उच्च सदन को अनेक न्यायिक तथा प्रशासनीय सत्ताएँ थीं। फ्रान्स तथा पोलैण्ड में निम्न सदन के भग के लिए उसकी अनुमति आवश्यक है। संयुक्त राज्य में राष्ट्रपति द्वारा जो नियुक्तियाँ एवं संघर्षा की जाती हैं, उन पर सीनेट की स्वीकृति आवश्यक होती है। किसी में वह राष्ट्रपति को किसी प्रश्न पर, जिस पर वह परामर्श मंगे, परामर्श भी देती है। वहाँ क्षमता-सम्बन्धी बिल केवल सीनेट में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं।

परन्तु सामान्यतया राजस्व-सम्बन्धी मामलों में उच्च सदन को निम्न सदन के समान अधिकार नहीं होते। संयुक्त राज्य, फ्रान्स, ग्रेट ब्रिटेन तथा अन्य देशों में राजस्व-विधेयक (Financial Bill) उच्च सदन में प्रस्तुत नहीं किये जा सकते। फ्रान्स में सीनेट को निम्न सदन द्वारा स्वीकृत बजट का संशोधन करने या उसे अस्वीकार करने का अधिकार है या नहीं, इस सम्बन्ध में मतभेद है। अधिकतर मत इसी पक्ष में है कि सीनेट को नये खर्च प्रथवा नये टैक्स लगाने के सम्बन्ध में कोई प्रस्ताव करने का अधिकार तो नहीं है; परन्तु उसे निम्न सदन द्वारा स्वीकृत धनराशि में कमी करने का अधिकार है और वह चाहे तो बजट में उस राशि को फिर से स्वीकार कर सकती है जिसके लिए मन्त्रि-परिषद् ने प्रस्ताव किया हो, परन्तु जिसे निम्न सदन ने अस्वीकृत कर दिया हो।

१. Ogg and Ray, Introduction to American Government, p. 346.
२. इस विषय में देखिये, Duguit, Droit Const. (1911), Vol. II, p. 337 तथा Esmein, Droit Const. (5th ed.), p. 909.

## मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Barnett, "The Bicamtral System in State Legislation," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. IX (1915), pp. 449 ff.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), Vol II, Ch. 64.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. II, Ch. 5.
- Carre De Malberg, "Theorie generale de l'etat" (1922), Vol. II, Chs. 1-2.
- Duguit, "Traite de droit constitutionnel" (2nd ed., 1923), Vol II, secs. 43 44 ; also his "Election des Senateurs," *Rev Pol. et parlementaire*, August, 1895
- Esmein, "Elements de droit constitutionnel" (5th ed , 1909), Ch. 3.
- Finer, "The Theory and Practice of Modern Govern-ment" (1932), Vol. I, Chs 16, 17 and Vol. II, Ch. 21.
- Ford, "Representative Government" (1924), Chs. 4-9.
- Harley and others, "Second Chambers in Practice" (1911).
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), Ch. 17.
- Keith, "Responsible Government in the Dominions" (1912), Vol I, Pt. III, Ch 7.
- Laski, "A Grammar of Politics" (1925), pp 328-340.
- Marriott, "Second Chambers" (1910), Intro. and Chs. 3, 12, also "The Mechanism of the Modern State" (1927), Vol. I, Chs. 14, 15
- McBain and Rogers, "The New Constitutions of Europe" (1922), Ch. 3 and appendix V (Report of Lord Bryce for the Conference on the Reform of the Second Chamber)
- Mill, "Representative Government" (1861), Ch. 13.
- Mamsic, "A Treatise on the State" (1933), pp 186 ff.
- Sharp, "Le probleme de la seconde chambre et la democratie moderne" (1922), *Conclusions generales*.
- Spender, "One Chamber or Two," *Contemporary Review*, May, 1910.
- Story, "Commentaries on the Constitution of the United States" (1833), Bk III, Ch 8.
- Temperley, "Senates and Upper Chambers" (1910), Ch. 1.
- Wilson, "Constitutional Government" (1908), Ch. 5.

## (५) निम्न मदनो की रचना

### सामान्य सिद्धान्त

निम्न सदन की रचना तथा उसके सदस्यों के निर्वाचन के सम्बन्ध में विद्वानों में काफी मतभेद और व्यवहार में भी मतभेद काफी समानता दिखाई देती है। सब मानते हैं कि कि यह लोक-आधार पर स्थिर होना चाहिए, उसके सदस्य प्रत्यक्ष, समान, गुप्त एवं सार्वभौम मताधिकार से चुने जाने चाहिए और उनका कार्य-काल अपेक्षाकृत छल्प होना चाहिए। किन्तु योरोप में वर्तमान वैधानिक परिवर्तनों से पूर्व यह विचार तथा सम्मान सार्वदेशिक नहीं था। कुछ जर्मन-राज्यों में, विशेषतः प्रसा में, निम्न सदन ऐसे निर्वाचकों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते थे जो स्वयं कर की माया के आधार पर निर्मित त्रिवर्ग-प्रणाली के अनुसार चुने जाते थे। इसका परिणाम यह होता था कि ध्वस्ततायी तथा धर्मजीवी वर्ग एक बड़ी सीमा तक मताधिकार से वंचित थे और व्यवस्थापन तथा सम्पत्तिशाली वर्गों, विशेषतः जमींदारों के हाथों में केन्द्रित हो गयी थी। सन् १६०७ तक मॉस्ट्रिया में भी इतनी ही अप्रजातान्त्रिक प्रणाली प्रचलित थी। बेल्जियम में, सन् १६२१ से पूर्व, अनेक-मतदान की प्रणाली प्रचलित थी, वैधानिक पार्टी निम्न सदन के अधिकांश सदस्यों का चुनाव कर सकती थी और उदार तथा समाजवादी दलों की शक्ति कम हो गयी थी।<sup>१</sup> फ्रांस एशिया या योरोप में ऐसा कोई भी निम्न सदन नहीं है जिसका निर्वाचन अप्रत्यक्ष चुनाव या अद्यतन मताधिकार के आधार पर होता हो।

### प्रतिनिधित्व का आधार

इस सम्बन्ध में जो सिद्धान्त फ्रांस प्रायः सर्वमान्य है, वह यह है कि निम्न

१. इस प्रणाली के कारण सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी, जिसके सदस्य छोटी दुकान वाले और धर्मजीवी थे, दाहिनी राष्ककस्टान में तो, जिसका निर्वाचन वयस्क-पुरुष-मताधिकार पर होता था, १०० सदस्य तक चुन सकती थी, परन्तु त्रिवर्ग-प्रणाली के आधार पर निर्वाचित प्रशा के निम्न सदन के लिए नापद हो कभी कोई सदस्य चुन पाती थी। सन् १९०३ में दोनों कंजरवेटिव दलों ने, जिन्हें ३,७२,१३२ वोट मिले २०२ सदस्य चुने, परन्तु सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी को, जिसे ३,१४,१४६ मत मिले थे, एवं भी सदस्य नहीं मिला। सन् १९०८ के चुनाव में कंजरवेटिव दलों को २१२ सदस्य मिले, पर सोशल डेमोक्रेटों को एक भी सदस्य नहीं मिला।

सदन में (और कुछ राज्यों में उच्च सदन में भी) प्रतिनिधित्व का आधार देग की समूची जनसंख्या हो, जिसमें नागरिक तथा ग्रामाग्निक स्त्री-पुरुष, प्रौढ़ तथा अल्पवयस्क सभी हो, केवल मतदाता ही नहीं। अमेरिका के कई राज्यों में इस सिद्धान्त की उपेक्षा की जाती है। अस्तबामा और इटाहो राज्यों में निम्न सदन में कितने सदस्य हो, इसके निर्णय के लिए मत निर्वाचन में जो कुल मत दिये गये, उनको मर्यादा आधार मानी जाती है। अर्कन्सास तथा इण्डियाना में २१ वर्ष या इससे अधिक आयु वाले पुरुषों की मर्यादा के आधार पर और मेसेचुसेट्स में वंश मतदाताओं की मर्यादा के आधार पर यह निर्णय होता है। नॉर्थ कैरोलिना में प्रतिनिधित्व के निर्णय के लिए विदेशियों की गणना नहीं की जाती। फ्रान्स में इस बात के पक्ष में भारी लोकमत है कि निम्न सदन के प्रतिनिधित्व का निर्णय केवल फ्रेंच जनता के आधार पर ही हो, उनमें विदेशियों की गणना न की जाय। ऐसा इसलिए है कि कुछ प्रदेशों में विदेशी बहुत बड़ी मर्यादा में हैं तथा कुछ में नाम मात्र की हैं और इनसे प्रतिनिधित्व में कृत्रिम एवं अनुचित असमानता पा जाती है।

**प्रतिनिधित्व की समानता के सिद्धान्त की अवहेलना**

यद्यपि यह सिद्धान्त सर्वमान्य है कि प्रतिनिधित्व जनता के आधार पर हो और समान जनसंख्या के निर्वाचन-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व भी समान हो, तथापि व्यवहार में इस सिद्धान्त का प्रायः उल्लंघन होता है। विधानों में (उदाहरणार्थ, अमेरिकन तथा फ्रेंच विधानों में) इस प्रकार की सामान्य व्यवस्था होती है कि प्रत्येक राज्य, नगर, कस्बा या जिला, चाहे वह कितना ही छोटा क्यों न हो, कम से कम एक प्रतिनिधि चुनकर भेज सकेगा। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप चार अमेरिकन राज्यों (डेलोवेयर, निवाडा, वायोमिंग और मरीजोना) में प्रत्येक एक-एक प्रतिनिधि चुनता है, यद्यपि उनकी आबादी कांग्रेस द्वारा निर्धारित संख्या से भी कम है, निवाडा की तो बहुत ही कम है। इसी प्रकार फ्रान्स में कुछ जिले ऐसे हैं या अभी तक वे जिनकी जनसंख्या १४,००० से भी कम थी, जिनसे एक-एक प्रतिनिधि चुना जाता था और कुछ ऐसे भी थे जिनकी आबादी ११२,००० से भी अधिक थी किन्तु वे भी एक ही सदस्य का चुनाव करने थे। कुछ अमेरिकन राज्यों में इन वैधानिक व्यवस्था से प्रत्येक काउंटी को, चाहे उसकी आबादी कितनी ही हो, केवल एक ही सदस्य भेजने का अधिकार होगा, प्रतिनिधित्व की समानता के सिद्धान्त की हत्या होती है। न्यू जर्सी में इस नियम के अनुसार केप मे (Cape May) काउंटी, जिसकी आबादी २०,००० है, एक सदस्य चुनती है, परन्तु एसेक्स (Essex) काउंटी भी, जिसकी आबादी ५००,००० है, एक ही सदस्य चुनती है। कुछ कुछ इसी प्रकार की असमानताएँ मरीलैण्ड, साउथ कैरोलिना तथा दूसरे राज्यों में भी मिलती हैं। न्यू इंग्लैण्ड में तो जहाँ व्यवस्थापक-मण्डल के लिए नगर-प्रणाली प्रचलित है, वे असमानताएँ और भी अग्यामपूर्ण हैं। कनेक्टिकट में ४०० से ५०० तक की आबादी के छोटे-छोटे कस्बों को भी एक सदस्य भेजने का अधिकार है जबकि न्यू हेवन भी, जिसकी आबादी १५०,००० है, एक सदस्य ही भेज सकता है।<sup>१</sup> इस राज्य के चार प्रधान नगरों में वूल राज्य की जनता है, परन्तु वे राज्य के निम्न सदन के लिए

१. तुलना कीजिये, Dealy, Our State Constitutions, p. 72 ; Ford, Rural Domination of Cities in Connecticut, Mun. Affairs, Vol VI (1902), pp. 220 ff.

उन्से भी कम सदस्यों का चुनाव करते हैं। कुछ राज्यों में बड़े-बड़े नगरोवाली काउंटियों के प्रतिनिधियों की संख्या निर्धारित कर दी गयी है (जैसे न्यूयॉर्क और रोड आइलैण्ड)। इससे भी प्रतिनिधित्व में बड़ी विषमता हो जाती है।

### पुनर्वितरण की आवश्यकताएँ

जिसी जिले (संघ राज्यों में राज्य या प्रान्त) के प्रतिनिधित्व तथा उसकी जनसंख्या की वृद्धि के बीच अनुकूलता रखने के हेतु, कुछ विधानों में यह व्यवस्था होती है कि एक नियत अवधि के बाद जनगणना होगी और उसके परिणामों के आधार पर प्रतिनिधित्व का पुनः वितरण होगा। परन्तु व्यवस्थापक-मण्डलों को, जिन्हें इस प्रकार का आदेश दिया गया है, इस प्रकार का पुनर्वितरण करने के लिए बाध्य करने का कोई तरीका नहीं है।<sup>१</sup> वर्षों तक जर्मनी में समाजवादी प्रजातन्त्री दल (Social Democratic Party) को यह शिकायत रही कि प्रशासकीय व्यवस्थापक-मण्डल में सन् १८६० और सन् १८७१ के बाद से राइखस्टेग (जर्मनी के निम्न सदन) में स्थानों का जनसंख्या के आधार पर पुनर्वितरण नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप नगरों की अभिवृद्धि एवं विकास के कारण ग्राम्य जिलों की अपेक्षा उनका प्रतिनिधित्व कम रह गया और ग्राम्य जिलों का प्रतिनिधित्व अत्यधिक हो गया।<sup>२</sup> यह संसार में सबसे असमान प्रतिनिधित्व-प्रणाली थी। समाजवादी प्रजातन्त्री दल की मूल शक्ति बड़े औद्योगिक नगरों में ही केन्द्रित थी और अनुदार दलों की शक्ति प्रधानतः ग्रामों में थी। इसका परिणाम यह निकला कि समाजवादी दल की शक्ति जर्मन-पालमिण्ट में बहुत कमी थी। वही कारण था कि शासन वर्ग इसमें पुनर्वितरण नहीं करना चाहता था।

### निर्वाचन-क्षेत्र

प्रतिनिधियों के निर्वाचन में सुविधा तथा प्रतिनिधि और उसके निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखने के लिए समस्त देशों में देश को प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों (Constituencies) में विभाजित करने की प्रथा है और प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में से नामान्वयता एक सदस्य चुना जाता है। समस्त सदन का निर्वाचन एक सामान्य टिकिट के आधार पर सारे देश की ही एक निर्वाचन-क्षेत्र मान कर किया जा सकता है जिसमें एक निर्वाचक समस्त सदस्यों के लिए एक मत दे सकता है; परन्तु जो राज्य काफी विस्तृत हैं, जहाँ कई सौ की संख्या में सदस्यों का चुनाव करना पड़ता है, इस प्रकार की प्रणाली स्पष्टतः व्यावहारिक नहीं होगी। इस प्रणाली के द्वारा समय एवं शक्ति का अपव्यय होगा। इससे भी अधिक महत्व की बात तो यह है कि निर्वाचक दूर-दूर के उम्मीदवारों की जान न सकेंगे और ऐसी दशा में चुनाव अनुमानभाज रह जायगा।

१. इतिनाय के विधान में ऐसा उपबन्ध है कि हर दसवें वर्ष प्रतिनिधित्व का पुनर्वितरण किया जायगा, परन्तु सन् १९१० और सन् १९२० की जनगणना के पश्चात् इस उपबन्ध की अवहेलना की गयी। इसी प्रकार अमेरिकन कांग्रेस ने भी सन् १९२० की जनगणना के बाद सचिव प्रतिनिधित्व का कोई पुनर्वितरण नहीं किया।

२. विस्तार की बाटी के लिए देखिये, Ogg, *Governments in Europe*, pp 544, 661. हम यह बतला चुके हैं विवर्ग-प्रणाली के कारण प्रशासकीय विमोक्षक पार्टी को व्यवस्थापक-मण्डल में कोई स्थान नहीं मिल पाता था।

एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र बनाम बहुसदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र (General Ticket)

निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्धारण दो प्रकार से किया जाता है—या तो व्यवस्थापक-मण्डल के लिए जिनमें सदस्य चुने जाते हैं, उतने ही निर्वाचन-क्षेत्र भी बना दिये जाते हैं और प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में एक सदस्य चुना जाता है; या छोटे से बड़े-बड़े निर्वाचन-क्षेत्र बना लिये जाते हैं और प्रत्येक क्षेत्र में कई सदस्य चुने जाते हैं। पहले की एक सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र (Single Member District) प्रणाली तथा दूसरे की बहुसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली या जनरल टिकट प्रणाली (General Ticket method) कहते हैं। प्रत्येक राज्य ने विभिन्न भिन्न समय पर इन दोनों रीतियों का प्रयोग किया है, परन्तु अन्त में गवने एक-सदस्य-निर्वाचन क्षेत्र को ही अपना लिया, यद्यपि वर्तमान समय में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के विस्तार के कारण जिन देशों ने इसे अपनाया है, वहाँ यह आवश्यक हो गया है कि बहुसदस्य-निर्वाचन-क्षेत्रों की ही स्थापना की जाय। केवल जहाँ आनुपातिक प्रतिनिधित्व की एक-अप्रमणीय मत की प्रणाली प्रचलित है, वही ऐसा नहीं होता। संयुक्त राज्य में दोष काल तक काँग्रेस के लिए सदस्य सारे राज्य को ही एक निर्वाचन-क्षेत्र मान कर चुने जाते रहे और प्रत्येक मतदाता वाले 'टिकट' धर्मात् आवश्यक सत्ता में चुने जाने वाले समस्त उम्मीदवारों के लिए अपना मत दे सकता था, परन्तु इस प्रणाली के विरुद्ध इनकी आपत्तियाँ थीं यही कि सन् १८४२ में काँग्रेस ने कानून बना कर यथामुम्भव समान जनसंख्या वाले निर्वाचन-क्षेत्रों के चुनाव की व्यवस्था की। यह प्रणाली अब तक चल रहा है।

ग्रेट ब्रिटेन में एक-सदस्य-निर्वाचन क्षेत्र-प्रणाली दो काफ़ी समय से प्रचलित है, यद्यपि सन् १८६७ और १८८५ के बीच कुछ अधिक जनसंख्या वाले नगरों का जनरल टिकट-प्रणाली से सदस्य चुनने का अधिकार था। ये १३ नगराधिकृत 'विक्टोरा' निर्वाचन-क्षेत्र थे जिनमें ऐसे उत्पन्न की, जो ६०० क्वेयर मीलों का, एक सदस्य चुनने का अधिकार था।

फ्रान्स प्रथा

फ्रान्स में गणतन्त्र में वेम्बर साफ़ डिप्यूटी के चुनाव के लिए एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली का ही प्रयोग किया गया। परन्तु सन् १८८५ में जनरल टिकट-प्रणाली को काँग्रेस की गयी जिसके अनुसार प्रत्येक प्रान्त (Department) के सदस्य जनरल टिकट पर चुने जाते लगे सीन डिपार्टमेण्ट में ३८ प्रतिनिधियों का चुनाव केवल एक मत एक द्वारा होता था और प्रत्येक मतदाता को ३८ मत देने का अधिकार था। परन्तु सन् १८८५ में जब जनरल बोवज़र ने सभा में अपनी पद्धति के विषय में जनमत-पत्र की धमकी दी और कई चुनावों में उसे काफ़ी सफलता मिली, जिसका कारण यहाँ बहु-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र प्रणाली थी, तो पार्लियेण्ट ने इस प्रथा को बदल कर उसके स्थान पर फिर एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली को स्थापना कर दी।

कुछ समय बाद एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र प्रणाली का फिर से व्यापक विरोध होने लगा और बहु-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली की पुनः माँग की जाने लगी। इस एक-सदस्य-निर्वाचन क्षेत्र-प्रणाली के विरुद्ध मुख्य आपत्तियाँ ये थीं यही कि छोटे-छोटे निर्वाचन क्षेत्रों में प्रतिनिधियों का चुनाव होने से व्यवस्थापक-मण्डल का चरित्र गिर

१. ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरा आयरलैण्ड में ३७६ क्षेत्र एक-एक सदस्य चुने जाते हैं, १० क्षेत्र दो-दो और साउथवेस्ट के समस्त विश्वविद्यालय मिल कर तीन सदस्य चुने जाते हैं।

जाना या क्योंकि सदन अपने निर्वाचन-क्षेत्र का आदेशपालक एजेण्टमान रह जाता है, जिने अपने निर्वाचन-क्षेत्र के लिए सार्वजनिक निर्माण कार्य (Public Works) तथा रेल-पथ-निर्माण के लिए धनराशि, सरकारी पदों पर नियुक्तियाँ तथा प्रसिद्ध व्यक्तियों के लिए उपाधियाँ आदि प्राप्त करने के लिए आदेश दिया जाता था। इस प्रणाली की यह कट कर निन्दा की जाती थी कि यह पार्लियामेंट-प्रणाली (Parliamentarism) के स्थान पर डिपुटी-प्रणाली (Deputantism) है। इसके प्रतिरिक्त छोटे-छोटे क्षेत्रों से चुनाव होने के कारण मतदाताओं की नियन्त्रण में रखने की सरकारी सत्ता में भी विस्तार हो गया था, जैसा द्वितीय साम्राज्य तथा मेकमेहॉन के राष्ट्र-पतित्व के समय में स्पष्ट प्रमाणित हो गया था। निर्वाचन-क्षेत्रों की जनसंख्या में घोर असमानता होने के कारण उनके प्रतिनिधित्व में भी असमानता हो गयी।<sup>१</sup> इस कारण सन् १९१९ में एक कानून स्वीकार किया गया जिसके अनुसार जनरल टिकट-प्रणाली तिर में स्थापित की गयी, परन्तु नई प्रणाली सन् १८८५ की प्रणाली से हम बात में भिन्न थी कि उनके साथ आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली सम्मिलित कर दी गयी और यह नियम रखा गया कि एक निर्वाचन-क्षेत्र से ९ से अधिक प्रतिनिधि एक ही मतपत्र पर नहीं चुने जा सकेंगे, अर्थात् एक डिपार्टमेण्ट एक निर्वाचन-क्षेत्र सभी होगा, यदि उसके सदस्य ६ से अधिक न हों। यदि यह परिवर्तन न होता तो सीन के डिपार्टमेण्ट के ५० सदस्य एक ही टिकट पर चुने जाते और प्रत्येक मतदाता को ५० मत देने का अधिकार होता। ऐसी प्रणाली स्पष्टतः अव्यवहार्य होती। फिर भी सन् १९१९ के कानून पर असम सन्तोषजनक नहीं हुआ और सन् १९२७ में इस प्रणाली के स्थान पर फिर से एक सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली स्थापित की गयी।

### अन्य देशों की प्रथाएँ

इटली में भी फ्रान्स के समान कभी एक और कभी दूसरी प्रणाली काय में पाती रही हैं। सन् १८६१ से सन् १९१९ तक एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र कायम रहे परन्तु सन् १९१९ में इटली ने भी फ्रान्स का अनुकरण करके बहुमदस्य-प्रणाली को उनके साथ आनुपातिक प्रतिनिधित्व को जोड़कर स्वीकार कर लिया। मुसोलिनी के शासन काल में इसमें कुछ परिवर्तन किये गये। अन्य राज्यों में, जिनमें आनुपातिक प्रतिनिधित्व-प्रणाली की स्थापना हो गयी है, एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्रों के स्थान पर बहु-सदस्य-निर्वाचन क्षेत्र स्थापित करने पड़े हैं।

अमेरिकन संघ के राज्यों में एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली का ही नियम है; परन्तु कुछ राज्यों में ऐसी व्यवस्था नहीं है। इसी प्रकार न्यूनिस्सिल कौन्सिलों या नगर-सभाओं के सदस्यों का चुनाव, विशेषतः जहाँ एक-सदनवाली सभाएँ हैं, बाडों द्वारा होता है। यद्यपि यहाँ भी कुछ भ्रमवाद है, विशेषकर उन नगरों में, जहाँ शासन की कमिशन-प्रणाली (Commission Form of Government) स्थापित की गयी है। कुछ नगर-सभाओं में मिश्रित प्रणाली से चुनाव होते हैं। कुछ सदस्यों का चुनाव तो बाडों में से होता है और कुछ सदस्यों का चुनाव सम्पूर्ण नगर के मतदाताओं द्वारा एक मतपत्र के माध्यम पर होता है।

### एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली के लाभ

एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली का एक लाभ तो यह है कि यह सरल एवं

१. इस विषय पर Amer. Pol. Sci. Review, Vol. VII. (1913), p. 610 में मेरा Electoral Reform in France शीर्षक वाला लेख देखिये।

सुविधाजनक है। जहाँ जितने सदस्य किसी व्यवस्थापक-मण्डल में हैं, उतने ही निर्वाचन-क्षेत्र में हो तो इसमें मतदाता का कार्य सरल हो जाता है, उसे केवल एक सदस्य के लिए एक मत देना होता है। निर्वाचन क्षेत्र के छोटे होने में उम्मीदवार को मतदाता प्रायः भलीभाँति जानते हैं, जैसा जनरल टिकट-प्रणाली में नहीं हो सकता और उम्मीदवार में यह आशा की जाती है कि वह अपने क्षेत्र की आवश्यकताओं से अच्छी तरह से परिचित होगा। इसमें प्रतिनिधि तथा निर्वाचक के बीच गहरा सम्बन्ध स्थापित करने का साधन मिल जाता है। इसमें मतदाता का निर्वाचन-सम्बन्धी दायित्व बढ़ना है और उम्मीदवार को अपने निर्वाचन-क्षेत्र में दिलचस्पी और उसके हित के प्रति दायित्व की भावना बढ़नी है। १३ अप्रैल मन् १८६४ को लोक-सभा में मापण देने हुए ब्रासफोर्ड ने कहा था कि 'मैं मदैव इस विचार का समर्थक रहा हूँ कि इस सदन में प्रतिनिधित्व का सम्पूर्ण आधार स्थानिक आधार है और विविध क्षेत्रों को, जहाँ के अपने प्रतिनिधि चुन कर भेजते हैं, राजकीय दायित्वों का पूरा आदर करते हुए स्थानिक हितों का भी ध्यान रखने हुए अपने मत देना चाहिए।' अनुभव से यह मिथ है कि बड़े निर्वाचन क्षेत्रों में एक सामान्य मतपत्र (General Ballot) के आधार पर चुने हुए प्रतिनिधि भी अपने आपको अपने निर्वाचन-क्षेत्र के विशेष भाग के प्रतिनिधि मानने में टनकार नहीं कर सकते। वे परस्पर समझौता करके अपने बड़े निर्वाचन-क्षेत्र को कई छोटे-छोटे भागों में विभाजित कर सकते हैं और प्रत्येक प्रतिनिधि अपने भाग के विशेष हिस्से की रक्षा का दायित्व अपने ऊपर ले सकता है। वास्तव में, पुँकारे (Poincaré) तथा दूसरे विद्वानों के विचार के अनुसार फ्रांस में मन् १८८५ में सामान्य-मत-पत्र-प्रणाली को स्वीकार करने का बाद यही बात हुई थी। पहले प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में अपने प्रतिनिधि पर अपने विशेष हितों की रक्षा के लिए प्रयत्न करने का जोर दिया और पारम्परिक समझौते द्वारा इस प्रकार की व्यवस्था की गयी। फ्रांस तथा अन्य योरोपीय देशों के विधानों में यह स्पष्ट उल्लेख है कि प्रतिनिधि समस्त राष्ट्र के प्रतिनिधि होंगे, किसी विशेष स्थान के नहीं किन्तु, जैसा मालबार्ग ने कहा है, इस वैधानिक उपबन्ध का, कम से कम जहाँ तक फ्रांस से सम्बन्ध है, एक पवित्र धोखा सा अधिक कोई मूल्य नहीं है।

१. एक-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र का समर्थकों में Montesquieu (*Espirit des Loix*, English ed by Richard, Vol 1, p. 166) Sidgwick (*Elements of Politics*, p. 396), Bluntschli (*Politik*, p. 444), Esmein (*Droit Const* p. 205), Brougham (*The British Constitution*, Works, Vol XI, p. 73) और Bradford (*Lesson of Popular Government*, Vol II, p. 168) उल्लेखनीय हैं। ब्रैडफोर्ड ने कहा है कि जहाँ एक ही क्षेत्र से कई उम्मीदवार चुने जाते हैं, वहाँ मतदाता को दलीय पक्ष-प्रदर्शक की महायत्ना के बिना हो शार्पेक्षिक गुणों के आधार पर निर्णय करना पड़ता है। यह कार्य ऐसा है जिनके लिए वह सर्वथा अयोग्य है और यदि उसे अपनी कोई मतलब नहीं है तो इस कार्य को वह अक्षमिकर होने के कारण नहीं करेगा।' लाम्बी ने (op cit., p. 318) इस प्रणाली का समर्थन किया है, परन्तु इस बात पर कि किसी भी क्षेत्र के लिए यह आवश्यक नहीं होना चाहिए कि वह उसी क्षेत्र के निवासी को चुने।

२. *Parliamentary Debates*, 4th Series, Vol. XIIIV, p. 386.



एक-सदन-निर्वाचन-क्षेत्र का दूसरा लाभ यह है कि इस प्रणाली द्वारा राज्य, नगर या प्रान्त में अल्पमत को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सकता है। स्पष्टतः यदि समस्त प्रतिनिधियों का निर्वाचन एक सामान्य मतपत्र के द्वारा हो तो जिस दल का माधारण भी बहुमत होगा, वह सब प्रतिनिधि अपने ही चुन लेगा और अल्पमत के कोई भी प्रतिनिधि नहीं चुने जा सकेंगे। मयुक्त राज्य में, जब तक काँग्रेस के प्रतिनिधियों का चुनाव समस्त राज्य का एक क्षेत्र मान कर होता रहा, तब तक प्रत्येक राज्य में जो दल बहुमत में रहा, वह काँग्रेस के लिए उस राज्य के भेजे जाने वाले समस्त प्रतिनिधि अपने ही चुनता रहा। यदि इन राज्यों में एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्रों की व्यवस्था होती, तो राज्यों में कम में कम कुछ क्षेत्रों में, जो पूर्णतः अल्पमत किसी एक दल के आधिपत्य में नहीं थे, अल्पमत भी अपने प्रतिनिधियों को चुन कर भेजने में सफल हुए होते। इस प्रणाली की व्यवस्था के कारण ही सन् १८४२ में काँग्रेस ने एक-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली कायून द्वारा स्थापित की। यही बात सन् १८८५ में फ्रांस में स्थापित सामान्य मतपत्र-प्रणाली के कारण हुई कि डिपार्टमेण्ट में बहुमत-दल उस डिपार्टमेण्ट से भेजे जाने वाले सब प्रतिनिधियों का अपने ही दल में चुनाव करने में सफल हुआ (सीन के डिपार्टमेण्ट के ३८ प्रतिनिधि थे), परन्तु अल्पमत अपना एक भी सदस्य नहीं चुन सका। यदि सन् १९१९ में ऐसी व्यवस्था हो जाती और उसके साथ आनुपातिक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था न होती, तो सीन प्रान्त में रेडिकल और रेडिकल सोशलिस्ट दल, जिनके २१६,००० मत थे, उस प्रांत में ५० प्रतिनिधियों में से समस्त अपने चुन कर भेजने में सफल होने और अन्य दलों के १,६७,००० मतों का कोई मूल्य नहीं रह जाता।

### एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र के विरुद्ध आपत्तियाँ

एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली के विरुद्ध निम्नलिखित आपत्तियाँ की जाती हैं—प्रथम, इसमें चुनाव का क्षेत्र बहुत संकुचित हो जाता है और इससे प्रायः निम्न-कोटि के व्यक्तियों का निर्वाचन होता है। यह बात उन सभी बड़े-बड़े नगरों में देखी जाती है, जहाँ नगर-सभा के सदस्यों (Aldermen) का निर्वाचन वार्डों में से होता है। अनुभव से यह सिद्ध है कि जिन नगरों में इस प्रकार निर्वाचन की व्यवस्था प्रचलित है, वहाँ केवल निम्न कोटि के व्यक्ति ही चुने नहीं जाते बल्कि प्रायः अल्प प्रतिनिधि भी चुने जाते हैं। द्वितीय, एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र-प्रणाली द्वारा जो व्यक्ति चुने जाते हैं, वे अपने को समूचे देश का प्रतिनिधि न मान कर अपने क्षेत्र के स्थानिक हितों का प्रतिनिधि मानते हैं। यह सम्भावना है कि इस प्रकार निर्वाचित प्रतिनिधि देश के मार्शजनिक प्रश्नों की व्यापक राष्ट्रीय दृष्टि से न देख मकुचिन स्थानिक हितों की दृष्टि में देंगे। फ्रांस आदि देशों के अनुभव से यह कथन सत्य सिद्ध होता है।

एक-सदस्य-निर्वाचन-क्षेत्र से इस विचार को प्रोत्साहन मिलता है कि प्रतिनिधि अपने को अपने निर्वाचन-क्षेत्र का ही आदेशात्मक मानता है, देश का नहीं। संक्षेप में उस पर समस्त राज्य के प्रतिनिधित्व का नहीं, प्रत्युत एक विशेष क्षेत्र के प्रतिनिधित्व का भार होता है। जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, इससे शासन को निर्वाचनों पर नियंत्रण रखने की सत्ता प्राप्त हो जाती है क्योंकि निर्वाचन-क्षेत्र जितना हो छोटा होता है, सरकारों उम्मीदवार की सफलतापूर्वक चुनने के लिए काफी मतदाताओं

२. Electoral Reform in France नामक शीर्षक वाला मेरा लेख देखिये, जिसका ऊपर उल्लेख हो चुका है।

पर प्रभाव डालना उतना ही अधिक करना होता है। यह दोष योरोप के राज्यों में मुख्यतः रहा है और इसी कारण फ्रान्स में सन् १८१६ में इस प्रणाली को कुछ समय के लिए बदल दिया गया। इसके अतिरिक्त जिस प्रथा के अनुसार व्यवस्थापक (Legislator) एक विशेष स्थान का प्रतिनिधि माना जाता है, उसके कारण ऐन व्यक्तियों का चुनाव हो जाता है जो अपनी शक्ति का स्थानिक छोटे-छोटे विवादों में व्यवस्थापक करते रहते हैं और इस प्रकार राज्य अपने ऐसे सुयोग्य राजनीतिज्ञों की सेवाओं से वंचित रहता है जो ऐसे प्रभावों में मुक्त होने पर व्यवस्थापक-मण्डल में सेवा करने को प्रसन्न होते।

दुनिया, इस प्रणाली से व्यवस्थापक-मण्डल के बहुमत-दल का निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण इस प्रकार करने का बड़ा भावी प्रलोभन होता है। जिससे उस दल को उसकी सत्ता के अनुपात से भी अधिक स्थान मिल सके। यह प्रथा गैरिमेण्डरिंग (Gerrymandering) कही जाती है।<sup>१</sup>

व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्यों की योग्यता

समस्त राज्यों के विधानों में व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्यों के लिए कुछ निर्धारित योग्यताएँ होती हैं और कुछ विधानों में तो कई अवरोधनात्मक स्पष्ट उल्लेख भी होता है। योग्यताएँ अधिकतर में नागरिकता, आयु तथा निवास के सम्बन्ध में ही होती हैं। योग्यताएँ मुख्यतः व्यवस्थापन कार्य तथा सार्वजनिक पद के कार्य की पारस्परिक समन्वय में सम्बन्धित होती हैं। विदेशियों को राज्य के व्यवस्थापक-मण्डल की सदस्यता में अर्जित करने का औचित्य सभी स्वीकार करते हैं क्योंकि उनको राज्य के प्रति स्थायी शक्ति नहीं होती और उन्हें उसकी कल्याण तथा उसकी प्रगति में क्षालिक हितवस्त्वों में अधिक मरो होती। इस कारण उनमें यह भावना नहीं की जा सकती कि उनमें मानव में आन लेने की आवश्यक योग्यताएँ होंगी। इसके अतिरिक्त राज्य के व्यवस्थापक-मण्डल में उनकी उपस्थिति से विदेशी शक्तियों को शासन पर अविष्टकारी प्रभाव डालने का सुयोग मिल सकता है।<sup>२</sup>

प्रायः समस्त विधानों में सदस्यता के लिए एक आयु निर्धारित होती है क्योंकि प्रत्य-व्ययों में व्यवस्थापक-कार्य का समुचित रूपांतर सम्पादन करने के लिए पर्याप्त प्रभुत्व तथा ज्ञान के होने की सम्भावना नहीं होती। कुछ राज्य, जिनमें ब्रिटेन और आस्ट्रिया डोमिनियन प्रमुख हैं, सदस्यता के लिए केवल प्रौढ़ता, अर्थात् २१ वर्ष की आयु की आवश्यकता मानते हैं।<sup>३</sup> परन्तु अनेक राज्यों में अधिक आयु रखी जाती है, जिन सदन के लिए २५ वर्ष और अन्य सदन के लिए ३० वर्ष। कुछ राज्यों में

इस प्रणाली के लिए देखिये, Commons, Proportional Representation, Ch. 3 तथा Reinsch, American Legislatures, pp. 200-209.

सुखता कीजिये, Story, Commentaries, Vol. I, Sec. 618 तथा The Federalist No. 62.

स्टोरी (Commentaries, Sec. 617) ने कहा है कि न्यायपूर्ण विचार करने में हम दान की पुष्टि नहीं होती कि केवल २१ वर्ष की आयु प्राप्त कर लेने से ही व्यवस्थापक-मण्डल का सदस्य बनने की योग्यता प्राप्त हो जाती है। इसके विपरीत अनुसूचक ने बतलाया है कि इबर्लैण्ड के अनेक राजनीतिज्ञ जैसे पिट, बर्क, फॉर्ग, ग्रे, कॅनिंग, सॉर्ड जॉन रसेल आदि २० वर्ष की व्यवस्था में ही पार्लियामेंट में पहुँच गये थे। Allgemeines Staatsrecht, Bk. II., Ch. 5.

इससे भी अधिक आयु का नियम है। बेल्जियम, फ्रान्स, पोलैण्ड और इटली में निम्न सदन की सदस्यता के लिए २५ वर्ष और उच्च सदन की सदस्यता के लिए ४० वर्ष की आयु का नियम है। चेकोस्लोवाकिया में निम्न सदन की सदस्यता के लिए ३० वर्ष और उच्च सदन की सदस्यता के लिए ४५ वर्ष की आयु का नियम है। चिनी में निम्न सदन के लिए २१ वर्ष तथा उच्च सदन के लिए ३५ वर्ष की आयु रखी गयी है। देनमार्क के समान कुछ देशों में दोनों सदनो के लिए आयु में कोई भेद नहीं है।

**निवास की योग्यता :** योरोप की प्रथा

कई राज्यों में ऐसा नियम प्रचलित है कि जो सदस्य जिस निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करता है, उसका उसमें निवास भी होना चाहिए। सयुक्त राज्य में विधान के अनुसार कांग्रेस के प्रतिनिधि के लिए यह आवश्यक है कि वह राज्य का निवासी हो, परन्तु न तो विधान और न किसी कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था की गयी है कि वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र का भी निवासी हो। इसके बावजूद भी अमेरिका में यह प्रथा व्यापक रूप में प्रचलित है कि वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र का निवासी होगा और बद-हारा में इस प्रथा का उल्लंघन घायब ही कभी हुआ है।<sup>१</sup> लॉक-विचार तो यही है कि जो प्रतिनिधि अपने निर्वाचन-क्षेत्र का निवासी होता है, उसे अनिवार्य प्रतिनिधि की प्रपेक्षा अपने क्षेत्र की आवश्यकताओं एवं समस्याओं का अच्छा ज्ञान होता है और उनमें रुचि भी अधिक होती है। इंग्लैण्ड में पहले निर्वाचन-क्षेत्र में निवास का नियम प्रचलित था, परन्तु इस नियम की उपेक्षा की जाती रही और सन् १७५४ में वह कानून भी रद्द कर दिया गया। न्यायाधीश स्टोर्स ने लिखा है कि 'यह देखा गया है कि नगरों एवं क्षेत्रों का ऐसे उच्च कोटि और योग्यतम व्यक्तियों ने, जो इन क्षेत्रों से अपरिचित थे, उन लोगों से अच्छा प्रतिनिधित्व किया है जो वही के निवासी थे।' इंग्लैण्ड में निर्वाचन-क्षेत्र के बाहर रहने वाले सदस्य काफी संख्या में चुने जाते हैं और यह नियम-मा ही बन गया है। बहुत वर्षों से ऐसी कोई पार्लामेण्ट इंग्लैण्ड में नहीं चुनी गयी, जिसमें एक बड़ी संख्या ऐसे सदस्यों की न हो, जो अपने निर्वाचन-क्षेत्रों के निवासी नहीं होते। इस आग्रह परम्परा या प्रथा का प्रभाव केवल यही नहीं हुआ है कि पार्लामेण्ट में ऐसे सदस्य चुने जाते हैं जो अच्छे स्थानिक हितों के प्रत्या-चारों से अधिक मुक्त होते हैं और जो सार्वजनिक प्रश्नों पर व्यापक एवं विचार-दृष्टि से विचार कर सकते हैं। इस प्रणाली के कारण देश की मुख्य विद्वानों एवं कुशल राजनीतिज्ञों का, जिन्हें अग्रेष्ठा पार्लामेण्ट में स्थान मिलना बटल हो जायगा, सहयोग प्राप्त करने और बनाये रखने का साधन भी मिल जाता है। ऐसे अनेक प्रसंग पाये हैं जब, यदि निवास नियम का मतर्जता के साथ वास्तव किया जाता तो अनेक सार्वजनिक जीवन में से अनेक सुप्रसिद्ध नेताओं ने व्यवस्थापन-कार्य से सत्यास से लिया होता।<sup>२</sup>

१. बड़े नगरों में जहाँ क्षेत्र छोटे हैं, 'नगर के नीचे' के क्षेत्रों में 'नगर के ऊपर' के क्षेत्रों के निवासियों को निर्वाचित किया है।
२. इस क्षेत्रों के दो उदाहरण उल्लेखनीय हैं। सन् १९०५ में भूतपूर्व प्रधानमंत्री वाल्फोर्ड अपने मैनचेस्टर के निर्वाचन-क्षेत्र से, जहाँ उसका निवास-स्थान था, निर्वाचन में पराजित हो जाने के पश्चात् सन्दन के निर्वाचन-क्षेत्र से चुना गया। इसी प्रकार सन् १९०८ में, चर्चिल अपने निर्वाचन-क्षेत्र में, जहाँ उसका निवास था, पराजित होने के उपरान्त एक दूसरे निर्वाचन-क्षेत्र से चुना गया।

सामान्य परम्परा के अनुसार, महान् राजनीतिज्ञों तथा नेताओं का सार्वजनिक जीवन में अपना स्थान बनाये रखना किसी निर्वाचन-क्षेत्र-विशेष की कृपा पर निर्भर नहीं है, जो व्यक्तिगत प्रयत्न से स्थायी कारणों से, जिनका उसकी योग्यता में कोई सम्बन्ध नहीं होना, उसे अपना प्रतिनिधि बनाकर भेजने में इन्कार कर सकता है।

यूरोप के अन्य देशों में न तो ऐसा कोई वैधानिक नियम है और न ऐसी प्रथा ही है कि प्रतिनिधि का निर्वाचन-क्षेत्र में निवास होना चाहिए। प्रतिनिधी प्रायः चुन लिये जाते हैं। फ्रान्स में अधिकांश प्रतिनिधि ऐसे क्षेत्रों से चुने जाते हैं, जिनमें उनका निवास नहीं होता। ऐसे भी उदाहरण हैं जब अनेक पैरिसवासी उन क्रैम्ले उपनिवेशों के प्रतिनिधि चुने गये हैं, जिन्हें उन्होंने अपनी उम्मीदवारी घोषित करने से पूर्व कभी देखा तक नहीं था।

**अमेरिका में इसके परिणाम**

अमेरिका में विपरीत प्रथा प्रचलित है। वहाँ प्रतिनिधि का अपने निर्वाचन-क्षेत्र में निवास होना आवश्यक है। इस कारण कभी-कभी देश अपने सुयोग्य राज-नेताओं की सेवाओं से वंचित हो जाता है।<sup>१</sup> साइ ब्राइस ने निवास की योग्यता के सम्बन्ध में लिखा है—‘इसमें दो प्रकार का हानिपा है। प्रायः निम्न कीटि के सदस्य चुने जाते हैं क्योंकि देश के ऐसे अनेक भाग हैं जिनमें राजनीतिज्ञ जन्म नहीं लेते और जहाँ किसी व्यक्ति में, जो कांग्रेस में प्रवेश पाने का इच्छुक है, साधारण राजनीतिक योग्यता में अधिक नहीं होती है और सुयोग्य एवं उसाही विद्वान् उसमें प्रवेश नहीं पा सकते। ऐसे व्यक्ति पुराने राज्यों के महान् नगरों में ही तैयार होते हैं। उन नगरों में उन सत्रके लिए काफी स्थान नहीं है, परन्तु उनके लिए कार्यक्रम का कोई अन्य द्वार नहीं खुला है। बॉस्टन, न्यूयार्क, फिलाडेल्फिया और बाल्टिमोर से जितने प्रतिनिधि कांग्रेस में चुने जाते हैं, वे उनका ८ गुने अधिक चुन कर भेजने योग्य हैं। क्योंकि वे लागू अपने निवास-स्थान में नहीं चुने जा सकते, वे कांग्रेस में प्रवेश कभी नहीं कर पाते और इस प्रकार राष्ट्र उनकी सेवाओं में वंचित रह जाता है। इसके प्रतिरिक्त राजनीतिक जीवन बीच में ही टूट सकता है। निर्वाचन-क्षेत्र में लोकमत के किसी कारण विरोधी हो जाने प्रयत्न उसके स्वतन्त्र विचारों के कारण स्थानीय कार्यकर्ताओं के हट हो जाने के कारण एक हीनहार राजनीतिज्ञ की निर्वाचन में पराजय भी हो सकती है। चूँकि वह किसी अन्य क्षेत्र से चुना नहीं जा सकता, उसका राजनीतिक जीवन समाप्त हो जाता है और दूसरे, अव्यवहार नेता, जो स्वतन्त्र विचार के होने हैं, उसके भाग्य में मग्न होते हैं।<sup>२</sup>

१. इस प्रकार मई १८६० ई० में डेमोक्रेट दल अपने नेता विलियम प्रार० मारिशन की सेवा से और रिपब्लिकन दल अपने नेता विलियम मेक्किनले की सेवा से वंचित रह गया। नुसना कीजिये, Commons, Proportional Representation, pp. 41-42.

२. American Commonwealth, Vol. I, p. 195, Ford (Representative Government, pp. 165 ff. Laski (op. cit., p. 318) ने कहा है कि अमेरिकन प्रथा इस समस्त समस्या पर आधारित है कि राज्य में जितने योग्य पुरुष हैं, वे सभी निर्वाचन-क्षेत्रों में बराबर बँटे हुए हैं।

## साम्प्रतिक योग्यता

पूर्व समय में व्यवस्थापक-मण्डलों की सदस्यता के लिए साम्प्रतिक योग्यता का आवश्यक नियम था और कुछ देशों में आज भी ऐसा नियम प्रचलित है। उदाहरणार्थ, ग्रेट ब्रिटेन में सन् १८५८ तक काउण्टी के सदस्यों की आय ६०० पौंड तथा नगरों के सदस्यों की आय ३०० पौंड होना आवश्यक था। सन् १८१४ के फ्रेन्च चार्टर के अनुसार मजिस्ट्रेट प्रतिनिधियों के लिए १,००० फ्रांक प्रत्यक्ष कर देना अनिवार्य था और यह नियम सन् १८४८ तक रहा। पूर्व समय में संयुक्त राज्य के अनेक राज्यों में व्यवस्थापक-मण्डल की सदस्यता बड़े-बड़े जमींदारों, कर-दाताओं तथा एक निर्धारित मूल्य की सम्पत्ति के अधिकारियों तक ही मर्यादित थी। परन्तु प्रजातन्त्रात्मक आन्दोलन की प्रगति के साथ साथ प्रायः सर्वत्र यह साम्प्रतिक नियम रह हो चुका है। हाँ, कहीं-कहीं उच्च सदनों के लिए अभी ऐसे साम्प्रतिक नियम विद्यमान हैं। कनाडा में सीनेट की सदस्यता के लिए ४,००० डॉलर के मूल्य की सम्पत्ति या स्वामी होना आवश्यक है। ब्रिटीश अफ्रीकन युनियन के निर्वाचित सीनेटर को ५०० पौंड के मूल्य की प्रचल सम्पत्ति का स्वामी होना चाहिए। बेल्जियम में सीनेट की सदस्यता के लिए २,४०० डॉलर के मूल्य की सम्पत्ति के स्वाम्य अथवा २४ डॉलर टैक्स देने का नियम था; परन्तु सन् १९२१ में यह नियम रद्द कर दिया गया। स्वीडन में ८०,००० रिक्म डॉलर (Rix-dollar) मूल्य की प्रचल सम्पत्ति का स्वाम्य अथवा ४,००० रिक्म-डॉलर की आय आवश्यक है। नोर्डरलैंड में वे ही, जो सबसे अधिक मात्रा में कर देते हैं, सदस्यता के योग्य समझे जाते हैं। स्पेन में सन् १९३१ से पूर्व वे रईस लोग सीनेट के सदस्य हो सकते थे, जिनको अपनी प्रचल सम्पत्ति से ६०,००० पेसेटा (Pesetas) की आमदनी होती थी। आजकल कोई ऐसे निम्न सदन नहीं मालूम होते जिनकी सदस्यता के लिए साम्प्रतिक योग्यता का नियम हो।

साम्प्रतिक योग्यता के पक्ष में सबसे प्रबल तर्क यह दिया जाता है कि सम्पत्ति का स्वाम्य इस बात का प्रमाण है कि उस व्यक्ति में कुछ ऐसे गुण हैं जिनमें व्यवस्थापन की योग्यता प्रकट होती है, जैसे मितव्ययिता, बुद्धि एवं व्यावसायिक योग्यता। इनके अतिरिक्त सम्पत्तिशाली व्यक्ति के लिए यह सम्भव है कि वह उस व्यक्ति को अपेक्षा, जिसको अपनी शक्ति का अधिक भाग अपनी जीविकोपार्जन में लगाना पड़ता है, अध्ययन एवं लोक-सेवा में अधिक समय तथा शक्ति लगा सके। वास्तव में जिन देशों में व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्यों को इतना वेतन नहीं मिलना, जिसमें उनका खर्च निकल आये, उनके लिए यह आवश्यक हो जाता है कि उनकी निजी आय के निश्चित साधन हों, इस प्रकार सम्पत्ति का स्वाम्य एक प्रकार से आवश्यक हो ही जाता है।

## अयोग्यताएँ

प्रतिनिधित्व का यह सिद्धान्त अब सुप्रतिष्ठित हो चुका है कि व्यवस्थापन आदेश (Legislative Mandate) तथा प्रशासन-सम्बन्धी पद (Administrative office) परस्पर असंगत हैं और एक ही के हाथों में दोनों को नहीं सौंपना चाहिए। तदनुसार अनेक देशों के विधानों में ऐसे नियम होने हैं जिनके अनुसार शासन के कुछ पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारी व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य बनने के योग्य ठहरा दिये जाते हैं। संयुक्त राज्य में यह अयोग्यता निरपेक्ष है और केवल थोड़े से छोटे पदों के सम्बन्ध में ही अग्रवाद है जिनके कार्यों में व्यवस्थापन-कार्य से कोई अस्-

गति नहीं होती। चिली में भी ऐसा ही नियम है। वहाँ डिपुटी या सीनेटर का कार्य राज्य प्रथवा नगरपालिका के संवेतन पद से तथा राजधानी की शिक्षा-सेवा को छोड़ अन्य इस प्रकार की प्रत्येक सेवा से अलग माना जाता है।<sup>१</sup>

जिन राज्यों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली प्रचलित है, उनमें सत्ताओं के प्रयोजन के सिद्धान्त का उम सीमा तक पालन नहीं होता जितना संयुक्त राज्य में होता है और शासन के विभागों के अध्यक्ष सामान्यतया केवल व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य ही नहीं होते, वे उसके नेता भी होते हैं। ब्रिटन में सन् १९१६ तक यह नियम प्रचलित था कि पार्लियमेंट का जो सदस्य मन्त्रि-परिषद् का सदस्य बना लिया जाता था, उसे पार्लियमेंट में त्यागपत्र देना पड़ता था और पुनः निर्वाचन करवाना पड़ता था जिससे उसके निर्वाचन-क्षेत्र को उसके मन्त्रिपद-ग्रहण के सम्बन्ध में अपनी स्वीकृति या अस्वीकृति प्रकट करने का अवसर मिल सके। कुछ यूरोपीय राज्यों में यह नियम अब भी प्रचलित है।

पूर्व काल में योरोप तथा अमेरिका, दोनों में धार्मिक योग्यताएँ सामान्यतया रनी जाती थी परन्तु धार्मिक स्वतन्त्रता के विकास तथा राज्य और धर्म के पृथक्करण के साथ अब इस प्रकार की योग्यताएँ नहीं रहीं। कुछ राज्यों में धर्म से सम्बन्ध रखने वाले कुछ व्यक्ति व्यवस्थापक-मण्डल में बैठने के अधिकार से वंचित हैं। ब्रिटन में रोमन कैथोलिक तथा इंग्लैण्ड के स्थापित धर्म के पादरियों को लोक-सभा की सदस्यता का अधिकार नहीं है। योरोप के कुछ देशों में भी इसी प्रकार की अयोग्यताएँ हैं। स्विट्जरलैण्ड में रोमन कैथोलिक पादरी व्यावहारिक रूप में सदस्यता के अधिकारी नहीं हैं। कुछ छोटे से अमेरिकन राज्यों में पादरी सार्वजनिक पदों के अयोग्य ठहराये गये हैं जिनमें व्यवस्थापक-मण्डल की सदस्यता भी शामिल है।

**सदस्यता की अवधि**

माथुनिक प्रतिनिधि-शासन का सिद्धान्त यह है कि प्रतिनिधि का कार्य-काल

१. सन् १९२० के प्रता के विधान में सरकारी पदों पर कार्य करने तथा व्यवस्थापन कार्य में कोई असमति नहीं मानी गयी है। विधान द्वारा यह विधायित किया गया है कि समस्त सरकारी कर्मचारी, सार्वजनिक कर्मचारियों और कार्यकर्ताओं को व्यवस्थापक-मण्डल में भाग लेने के लिए छुट्टी माँगना आवश्यक नहीं है, उन्हें निर्वाचन के सम्बन्ध में व्यवस्था एवं प्रचार के लिए छुट्टी भी दी जायगी और इस काल में उन्हें वेतन आदि मिलेगा। जर्मन संघ-राज्य के विधान में भी ऐसा ही नियम है। चेकोस्लोवाकिया के विधान के अनुसार भी सरकारी कर्मचारियों को व्यवस्थापक-मण्डल की सदस्य की अवधि में छुट्टी और वेतन मिलता है। जब वे व्यवस्थापक-परिषद् की बैठकों में भाग लेते हैं, तो उन्हें छुट्टियाँ मिल जाती हैं और उन्हें अपने वेतन भी मिलता है। ग्रीसलाविया के विधान में यह नियम है कि जैसे ही सरकारी कर्मचारी व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य चुन जाते हैं, उन्हें अपने पदों में त्यागपत्र देना पड़ता है, यद्यपि मन्त्री तथा विश्वविद्यालय के शिक्षक, व्यवस्थापक-मण्डलों के सदस्य होने हुए भी अपने पदों पर बने रह सकते हैं। पार्लियमेंट के अनुसूचियों की छुट्टी माँगनी पड़ती है, किन्तु यह नियम मन्त्रियों एवं प्रोफेसर्स पर लागू नहीं होता। परन्तु इनको छोड़ कर यदि कोई डिपुटी किसी संवेतन पद पर नियुक्त हो जाता है तो उसे व्यवस्थापक मण्डल की सदस्यता छोड़नी पड़ती है।

परिमित होना चाहिए। यदि वह जीवन भर के लिए या दीर्घ काल के लिए निर्वाचित हो तो अपने निर्वाचको के प्रति प्रतिनिधि के उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं हो सकेगा। ऐसी स्थिति में प्रतिनिधि-शासन केवल नाममात्र का ही होगा क्योंकि प्रतिनिधि-प्रणाली में स्थायी आदेश सर्वथा असंगत है। यदि निर्वाचको की इच्छा को अभिव्यक्त करने उसे प्रतिनिधि को बतलाना है और उसके अनुसार व्यवस्थापन होना है तो प्रतिनिधियों के समय-समय पर निर्वाचन की व्यवस्था होनी चाहिए। प्रातिनिधिक प्रणाली के लिए समय-समय पर चुनावों की आवश्यकता के विषय में कोई मतभेद नहीं है; परन्तु उत्तरदायित्व के उचित निर्वाह के निमित्त कार्य-काल कितना हो, इस सम्बन्ध में कोई सर्वसम्मत नियम नहीं है और वस्तुतः विभिन्न राज्यों में इस सम्बन्ध में व्यवहार में बड़ा भेद है। अमेरिका के दो राज्यों में निम्न सदन के कार्य-काल का समय एक वर्ष है जबकि ब्रिटेन में पाँच वर्ष है (पहले सात था)। परन्तु ब्रिटेन में पार्लियामेंट के भंग हो सकने के नियम के कारण अवधि की समाप्ति के पहले भी निर्वाचन होते रहते हैं और प्राधुनिक पार्लियामेंटों की औसत अवधि चार वर्ष से कुछ कम की ही रही है। अधिकांश योरोपियन राज्यों में चार वर्ष का समय है, किन्तु पोलैण्ड में पाँच वर्ष और चेकोस्लोवाकिया में ६ वर्षों की अवधि है। ब्रिटिश दोमिनियनों में यह समय ३ वर्ष का है, परन्तु कनाडा में ५ वर्ष है और क्यूबेक तथा ओण्टेरियो के प्रांतों और दक्षिणी अफ्रीकन संघ में भी यही नियम है।

अमेरिका के कुछ भागों में संघ-विधान के निर्माण के समय यह विचार प्रचलित था कि 'जहाँ वार्षिक निर्वाचन समाप्त हुआ, यहाँ भ्रष्टाचार आरम्भ हुआ' और विधान में राष्ट्रीय प्रतिनिधियों के कार्य-काल का समय दो वर्ष रखे जाने के विरोध में बहुत कुछ यही विचार काम कर रहा था।<sup>१</sup> किन्तु यह विचार सार्व-देशिक नहीं था और आज केवल दो राज्यों के विधानों में ही प्रतिनिधियों के प्रति वर्ष चुनाव का नियम है,<sup>२</sup> किसी भी योरोपीय राज्य में वार्षिक निर्वाचन का नियम जारी नहीं किया गया; उनमें कार्य-काल साधारणतया ४ या ५ वर्ष का है।

यह प्रश्न किया जा सकता है कि क्या वार्षिक निर्वाचनों में जो असुविधाएँ एवं कठिनाइयाँ होती हैं, वे लाभों की अपेक्षा कहीं अधिक नहीं हैं। स्थायीकृत स्टोरी ने कहा है कि निर्वाचन जल्दी-जल्दी होने में लोक-मानस में उत्तेजना एवं मतभेद जन्म लेते हैं; अनेक दल खड़े हो जाते हैं और अशांति की वृद्धि होती है, सार्वजनिक नीति तथा देशीय व्यवस्थापन में अविवेकपूर्ण नई-नई बातें होने लगती हैं और क्षणिक भावों के आधार पर प्रशासनीय तथा सार्वजनिक क्षेत्रों में सहसा प्रचण्ड परिवर्तन करने की प्रवृत्ति बढ़ती है।<sup>३</sup> वार्षिक चुनावों के कारण उम्मीदवारों तथा जनता के धन का व्यर्थपन होता है और इससे व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य इतनी सीधता से बदलते रहते हैं कि उसमें सदैव अधिकतर एक बड़ी संख्या में नवीन तथा अनुभवहीन सदस्यों की ही भरमार रहती है।<sup>४</sup> प्रतिनिधि सिद्धान्त की रक्षा के लिए आवश्यक चुनावों की अवधि के सम्बन्ध में यही उचित है कि न तो कार्य-काल इतना दीर्घ हो कि प्रतिनिधि पर सोक-निष्कर्षण न रहे और न इतना अल्प कि उसका प्रयोजन ही

१. The Federalist, No. 53.

२. क्यूबेक तथा न्यू जर्सी (केवल निम्न सदन के सदस्यों के लिए)

३. Commentaries, Vol I, Sec. 593.

४. इस विषय पर देखिए, Jones, Statute Law Making, pp. 12-13.

नष्ट हो जाय। यह लोक-विश्वास प्रचलित है कि जहाँ अन्य किसी परिस्थिति का प्रभाव नहीं है, वहाँ सत्ता जितनी अधिक होती है, उसकी अवधि उतनी ही घटती होनी चाहिए। फिशर एम्ब का मत है कि कार्य-काल इतना सम्बन्ध होना चाहिए, जिसमें वह (प्रतिनिधि) जनता के हितों को समझ सके, परन्तु वह इतना परिमित भी होना चाहिए कि जनता की स्वीकृति पर निर्भर रहने के कारण उसकी विश्वसनीयता बनी रहे। जॉन स्टुपर्ट मिल ने इस विषय में सामान्य सिद्धान्त इस प्रकार स्थिर किया है—“एक और व्यवस्थापक-मण्डल में सदस्य को इतने अधिक समय तक नहीं रहना चाहिए कि वह अपने दायित्वों को भूल जाय, अपने कर्तव्यों का ध्यान न रखे, अपने स्वार्थों में प्रेरित होकर उनका पालन करने लगे और अपने निर्वाचकों के साथ पूर्ण एवं मार्वाजनिक रूप से परामर्श एवं विचार विनिमय करने की ओर ध्यान न दे जो (चाहे वह उनके साथ सहमत हो या असहमत) प्रतिनिधि-शासन का एक सबसे बड़ा लाभ है। दूसरी ओर, उसकी अवधि इतनी हानी चाहिए कि उसकी योग्यता की परीक्षा उसके एक कार्य से नहीं बरम्बायों की प्रगति में की जा सके।”

इसमें स्पष्ट है कि पाँच या छह वर्ष के कार्य-काल में, जो दोल्लण्ड तथा चेकोस्लोवाकिया में प्रचलित है और इसमें भी अधिक ६, १० या १२ वर्ष की अवधि में जो बिली फ्रान्क तथा आयरलैण्ड के सीनेटर्स की है, जनता प्रतिनिधियों पर प्रभावकारी नियन्त्रण रख सकती है, विशेषकर उन देशों में जहाँ सीनेट भग नहीं होना, यद्यपि लम्बी अवधि के कारण सदस्य की क्षति के बार-बार चुनाव में होने वाले अवध्यय की घबराहट होती है तथा उसके दीर्घकालीन अनुभव से लाभ होता है। प्रजातन्त्रात्मक तर्क का यह तर्काज है कि जहाँ व्यवस्थापक-मण्डलों का कार्यकाल दीर्घ है, वहाँ सदस्यों को वापस बुलाने (Recall) की कोई परिपाटी होनी चाहिए जिसमें वे निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी बने रहें।<sup>१</sup>

**सदस्यों की वृत्ति : अमेरिकन प्रथा**

व्यवस्थापक मण्डल के सदस्यों को राज्यकोष में वेतन दिया जाना चाहिए प्रथम नहीं, इस विषय को लेकर काफी विवाद रहा है और घसी कुछ समय पूर्व तक इस सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में विभिन्न नियम थे। मयुक्त राज्य में राज्य व तथा राष्ट्रीय व्यवस्थापक-मण्डलों के सदस्य और अनेक नगरों में नगर-सभाओं के सदस्य-धारम्भ में किसी ॥ किसी रूप में नियम वेतन या दैनिक वृत्ति प्राप्त करते रहे हैं और इसके प्रतिरिक्त उन्हें अपने निवास-स्थान से व्यवस्थापक-मण्डल के मकान तक के यात्रा-जाने का मार्ग-व्यय भी मिलता है। अमेरिकन मधीय विधान तथा उसके अनेक राज्यों के विधानों ने अपनी व्यवस्थापक-मण्डलों को वेतन या वृत्ति निर्धारित करने की स्वतन्त्रता दे रखी है, परन्तु पिछले वर्षों से राज्यों में व्यवस्थापक-मण्डल को जन-शानि स्वयं स्वीकार कर सकते हैं, विशेषकर दैनिक वृत्ति के रूप में, उसकी वैधानिक उपबन्ध द्वारा सीमा निर्धारित करने की प्रवृत्ति देखी जा रही है। यह भी सामान्य रूप में सभी मानते हैं कि व्यवस्थापक-मण्डल सदस्यों के वेतन या वृत्ति में जो वृद्धि स्वीकार करता है, वह उसके सदस्यों पर लागू नहीं हो सकती।

**यूरोप की प्रथा**

दीर्घ समय तक यूरोप में इसके विपरीत प्रथा प्रचलित थी क्योंकि उस समय

१. John Stuart Mill : Representative Government, Ch. II.

२. तुलना कीजिये, Laski, op. cit., p. 320.



यह विचार प्रचलित था कि व्यवस्थापक-मण्डलों के सदस्यों की सेवा भवैतनिक होनी चाहिए। परन्तु समाजवादों तथा श्रमजीवी दलों के उदय के साथ और व्यवस्थापिकाओं में श्रमजीवी दलों के सदस्यों के निर्वाचन के कारण जो दैनिक वेतन एवं मजदूरी से ही अपना जीविकोपार्जन करते थे, जो श्रम के माधन सदस्य चुने जाने के कारण पूर्णतः या अंशतः प्राप्य न रहे यह माँग को जाने लगी कि इन सदस्यों को अपनी सेवाओं के लिए राज्य से वेतनादि मिलना चाहिए। जब जर्मनी में समाजवादी प्रजातन्त्रीय दल को धारासभा में स्थान मिलने लगे तब राज्य-कोष से सदस्यों को वेतन देने का कोई नियम न होने के कारण दल में सदस्यों ने खर्च के लिए मापस में श्रद्धा करके धन-संग्रह किया। परन्तु बिस्मार्क ने इस पद्धति को विधान के विरुद्ध मान कर समाजवादी प्रजातन्त्रीय दल के विरुद्ध एक मुकदमा चलवाया और न्यायालय ने इस प्रथा को अनुचित ठहरा कर इस प्रकार का खर्चा लेना बन्द कर दिया। सन् १९०६ में जाकर जर्मन पार्लामेंट ने इस प्रथा को छोड़ कर यह व्यवस्था की कि उसके प्रत्येक सदस्य को ३,००० मार्क (७५० डॉलर) प्रति वर्ष राज्य-कोष से वृत्ति के रूप में मिलेंगे। सन् १९१९ के जर्मन विधान में यह नियम (धारा ४०) था कि सदस्यों को राष्ट्रीय कानून द्वारा स्वीकृत वेतन पाने तथा जर्मनी की समस्त रेलों में निःशुल्क यात्रा करने का अधिकार होगा। अशा के विधान में भी ऐसी ही व्यवस्था (धारा २८) है। चेकोस्लोवाकिया के विधान (धारा २७) में भी दोनों सदनों के सदस्यों को कानून द्वारा स्वीकृत वेतन पाने का अधिकार दिया गया है। बेल्जियम के विधान (धारा ५२) के सन् १९२१ के संशोधन के अनुसार निम्न सदन के सदस्य को १२,००० फ्रांक प्रति वर्ष वृत्ति के रूप में निर्धारित किया गया है, और इसके साथ ही रेल द्वारा मुफ्त यात्रा का अधिकार भी दिया गया है परन्तु विधान में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि सीनेट के सदस्यों को केवल खर्च की पूर्ति के लिए प्रति वर्ष ४००० फ्रांक के अतिरिक्त कोई वेतन नहीं मिलेगा। कुछ नये योरोपियन विधान इस विषय में मौन हैं और वहाँ इस प्रश्न का निर्णय व्यवस्थापक-मण्डल पर छोड़ दिया गया है। फ्रान्स में यही स्थिति है और डिपुटी तथा सीनेटर दोनों २५००० फ्रांक प्रति वर्ष खर्च की पूर्ति के रूप में पाने हैं। इटली में सन् १९१२ में सबसे प्रथम बार सदस्यों को राज्यकोष से वेतन देना स्वीकार किया गया। ग्रेट-ब्रिटेन में लॉर्ड-सभा के सदस्यों को उनकी सेवाओं के लिये कभी पुरस्कार नहीं दिया गया और सन् १९११ तक लोक-सभा (हाउस ऑफ कॉमन्स) के सदस्यों को भी वेतन नहीं मिलता था। परन्तु उसी वर्ष ब्रिटिश मजदूर दल ने वेतन के लिए माँग की। वे भी उसी समय तक चन्दा करके अपने सदस्यों का खर्च चलाते थे। फ्रान्स पार्लामेंट ने मन्त्रियों, राजपरिवार के कर्मचारियों तथा अन्य वैतनिक अधिकारियों को छोड़ कर सब सदस्यों के लिये ४०० पौड सालाना वेतन नियत कर दिया। ब्रिटिश डॉमोनियनो में राष्ट्रीय तथा स्थानीय व्यवस्थापक-मण्डलों के निम्न सदनो के सदस्य वेतन पाते हैं और इसी प्रकार कुछ डॉमोनियनो को छोड़ सर्वत्र उच्च सदन के सदस्य भी वेतन पाते हैं। अफिरास में सदस्यों को राज्य की रेलों पर मुफ्त यात्रा करने का भी अधिकार

है और जहाँ राज्य की रेलें नहीं हैं, वहाँ उन्हें प्रति मील के हिसाब से मार्ग-व्यय भी मिलता है ।<sup>१</sup>

सदस्यों को वेतन देने की प्रथा के गुण-दोष

वर्तमान काल में जो वैधानिक या साधारण कानून बने हैं, उनका परिणाम यह हुआ कि प्रत्येक देश में (कुछ उच्च सदनों को छोड़) व्यवस्थापक-मण्डलों के सदस्यों को राज्य-कोष में वेतन मिलने लगा है और अब यह प्रश्न सैद्धान्तिक विवाद के क्षेत्र से हट गया है । धात्र की परिस्थितियों में जबकि बहुत से देशों के व्यवस्थापक-मण्डलों में मजदूर तथा समाजवादी दल के सदस्य होते हैं, जिनके पास जीविकोपार्जन के लिए इतने पर्याप्त साधन नहीं होते कि वे भुगत सेवा कर सकें और जब चुनाव की प्रक्रिया के प्रजातन्त्रीकरण के कारण चुनावों में उम्मीदवारों को बड़ा व्यय करना पड़ता है, तो यदि अपर्याप्त साधन वाले व्यक्तियों में व्यवस्थापक-मण्डलों में सेवा लेना है, सदस्यों को वेतन देना आवश्यक हो गया है । दूसरी ओर, मिल ने लिखा है कि जहाँ सदस्यों को वेतन दायवा वृत्ति देने की व्यवस्था है, वहाँ राजनीति की एक सामान्य व्यवसाय मान लेने की, राजनीति में भाग लेने वालों में व्यवस्थापक-मण्डलों की सदस्यता की ही समीष्ट वस्तु बना लेने और उनमें प्रयोग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने की स्पष्ट प्रवृत्ति दिखाई पड़ती है, न कि उन सुयोग्य व्यक्तियों तथा कुशल एवं अनुभवी राजनीतिज्ञों की जो व्यवस्थापक-मण्डल में सेवा करना अपना मार्गजनिक कर्तव्य समझते हैं जिसका कुशलतापूर्वक सम्पादन ही वे अपने लिए काफी पुरस्कार मानते हैं । जहाँ तक अमेरिका की नगर-सभाओं के सदस्यों को वेतन देने का प्रश्न है, मिल ने जो व्यापत्तियाँ प्रकट की हैं, उनमें कोई भी इन्कार नहीं कर सकता ।<sup>२</sup> संयुक्त राज्य अमेरिका में बाहर वेतन की दर अपेक्षाकृत कम है । कुछ देशों में तो वह इतनी कम है कि अधिवेशन-काल में तससे सदस्यों का निर्वाह तक नहीं हो सकता । योरोप के कुछ देशों में, जहाँ व्यवस्थापक-मण्डलों के सदस्यों की संख्या बहुत बड़ी है (ब्रिटेन में लोक-सभा के सदस्यों की संख्या ६१५ तथा फ्रान्स में दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या ६०६ है), यदि सदस्यों को उनकी सेवाधी के लिए समय और परिश्रम की दृष्टि ॥ उचित

१. ब्रिम्मार की बातों के लिए देखिये, Keith, Responsible Government in the Dominions, Vol. I, pp. 503-504.

भारतवर्ष में भी केन्द्रीय व्यवस्थापक-मण्डल (Central Legislature) तथा प्रांतीय व्यवस्थापक-मण्डलों (Provincial Legislatures) के सदस्यों को आरम्भ से ही वेतन तथा मार्ग-व्यय मिलता रहा है । सन् १९३५ के विधान में पूर्व संयुक्त प्रांत में व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य को २० रु० प्रतिदिन तथा प्रथम श्रेणी का आने-जाने का रेल-व्यय मिलता था । यह वृत्ति उसके अधिवेशन के समय ही मिलती थी । केन्द्रीय व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य को ३० रु० प्रतिदिन तथा राज्य-परिषद् के सदस्य को ४० रु० प्रतिदिन वृत्ति अधिवेशन-काल में मिलती थी । सन् १९३७ में जब काँग्रेस ने प्रांतों में मन्त्रि-मण्डल निर्माण किया, तब सदस्यों के लिए ७५ रु० मासिक वेतन तथा मध्यम श्रेणी का रेल-मार्ग व्यय निर्धारित किया गया । दिसम्बर सन् १९४६ में भारत की विधान-परिषद् ने सदस्यों का वेतन ४५ रु० प्रतिदिन नियत किया । इसके अनिर्दिष्ट सदस्यों का प्रथम श्रेणी का रेल-मार्ग-व्यय भी मिलता है ।

—प्रनुवादक ।

२. सुत्तना कीजिये, Ford, Representative Government, p. 107.

पुरस्कार दिया जाय तो इससे उनके लिए इतना धन व्यय करना पड़ेगा, जिसे लोकमत कभी सहन नहीं करेगा। योरोप की तुलना में अमेरिका में सदस्यों को जो वेतन मिलता है, वह अधिक है; परन्तु निर्वाचनों में उनका जो भारी व्यय होता है, उसको ध्यान में रखते हुए, वह इतना नहीं जिसमें उनका खर्च पूरा हो सके।

## (५) अल्पमत-दलों का प्रतिनिधित्व

### पूर्वकालीन समर्थक

व्यवस्थापक-मण्डल में अल्पमत-दलों, विशेषतः महत्वपूर्ण अल्पमत-दलों की विधान द्वारा मानुषातिक या अन्य प्रकार के प्रतिनिधित्व की गारण्टी देनी चाहिए, इस मत का समर्थन उस युग से ही होता आ रहा है जबकि व्यवहार में अल्पमत के प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त प्रचलित नहीं था। ऑन स्टुमर्ट मिल ने अपनी पुस्तक 'प्रतिनिधिशासन' (Representative Government) में, जो सन् १८६१ में प्रकाशित हुई थी, लिखा था कि 'यह लोकतन्त्र का सारभूत तत्व है कि अल्पमतों (Minorities) का पर्याप्त प्रतिनिधित्व हो।' 'इसके अभाव में सच्चा लोकमत सम्भव नहीं, वरन् वह लोकतन्त्र का मिथ्या प्रदर्शन मात्र ही होगा।' उसने कहा कि कोई भी बात इससे अधिक निश्चित नहीं कि भारत में अल्पमतों का विनाश स्वाधीनता का न स्वाभाविक परिणाम है और न आवश्यक परिणाम हो; वरन् ऐसा करना तो लोकतन्त्र के प्राथमिक सिद्धान्त, अर्थात् संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के विरुद्ध है।' मिल ने इस बात पर खेद प्रकट किया कि वर्तमान लोकतन्त्र 'समस्त जनता के समानता' का आधार पर चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा शासन नहीं है, वरन् समस्त जनता का असमान रूप से प्रतिनिधित्व करने वाली जनता के केवल बहुमत द्वारा शासन है।' मिल ने यह स्वीकार किया कि 'प्रतिनिधि-प्रणाली में बहुमत (Majority) को शासन करना चाहिए और अल्पमत को उसकी इच्छा के सामने झुकना चाहिए, परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं है कि अल्पमत का प्रतिनिधित्व ही न हो।' 'किसी भी सच्चे समान प्रजातन्त्र में प्रत्येक समुदाय का मानुषातिक प्रतिनिधित्व होना चाहिए। निर्वाचकों के बहुमत को सदा अधिक प्रतिनिधि मिलेंगे, परन्तु निर्वाचकों के अल्पमत के प्रतिनिधि भी सदा अल्पमत में होंगे। अल्पमतों का भी उतना ही पूर्ण प्रतिनिधित्व होगा जितना बहुमत का और जब तक ऐसा नहीं होगा, वह समान शासन नहीं वरन् असमान तथा विरोधाधिकारभोगी समुदाय का शासन होगा, जो बात व्यापपूर्ण

- १ तुलना कीजिये, Lecky, Democracy and Liberty, Vol. I. p. 220; Lieber, Civil Liberty and Self-Government, p. 175. सॉर्ट एण्डन ने कहा है कि प्रजातन्त्र के सबसे बड़े दोषों में से एक (बहुमत का अत्याचार) का उपाय है मानुषातिक प्रतिनिधित्व। उसके मत में मानुषातिक प्रतिनिधित्व पूर्णतया प्रजातान्त्रिक है क्योंकि उससे उन सहस्रो व्यक्तियों का प्रभाव बढ़ता है जिनका अन्यथा शासन में कोई हाथ ही नहीं होगा। इसमें कोई मत नष्ट नहीं होता और प्रत्येक मतदाता अपनी राय के किसी सदस्य को व्यवस्थापक-मण्डल में पहुँचा सकता है। इस प्रकार यह प्रणाली अनुप्यो में समानता अधिक स्थापित करती है।' J. F. Williams, The Reform of Political Representation, p. II में उद्धृत।

शासन के सिद्धान्त के विरुद्ध है और इससे भी अधिक लोकतन्त्र के सिद्धान्त के प्रतिकूल है, जिनका आधार ही समानता का तथ्य है ।<sup>१</sup>

**बहुमत-प्रतिनिधित्व-प्रणाली की समालोचना**

बहुमत-प्रतिनिधित्व-प्रणाली की विद्वानों ने आलोचना की है और उसे अनुचित तथा अप्रजातान्त्रिक भी कहा है क्योंकि इससे एक बड़ी संख्या में मतदाता स्थायीरूप से गताधिकार से वंचित हो जाते हैं और उन्हें कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता क्योंकि राजनीतिक दृष्टि से वे अपने निर्वाचन-क्षेत्र में अल्पमत में होते हैं। वास्तव में ऐसा हो सकता है और प्रायः होता भी है कि व्यवस्थापक-मण्डल के प्रतिनिधियों का बहुमत मतदाताओं के अल्पमत द्वारा चुना जाता है। इसके विरुद्ध यह तर्क दिया जाता है कि यद्यपि किसी निर्वाचन-क्षेत्र में अल्पमत दल का कोई प्रतिनिधि नहीं चुना जाता तो भी वही दल किसी दूसरे निर्वाचन-क्षेत्र में प्रायः बहुमत में होता है। इस प्रकार उन निर्वाचन-क्षेत्रों में उस दल द्वारा जो प्रतिनिधि चुने जायेंगे, जिनमें वह बहुमत में है, वे उस दल का प्रतिनिधित्व उन निर्वाचन-क्षेत्रों में भी करेंगे जिनमें वे अल्पमत में हैं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि अमेरिकन यूनियन में दक्षिणी राज्यों के गणतन्त्रीय दल (Republican Party) का प्रतिनिधित्व अमेरिकन कांग्रेस में उत्तरी राज्यों के गणतन्त्र दल द्वारा होता है और न्यू इंग्लैण्ड के प्रजातन्त्रवादी प्रतिनिधियों (Democrats) का प्रतिनिधित्व दक्षिणी राज्यों द्वारा चुने गये, उस दल के प्रतिनिधियों द्वारा होगा। परन्तु इसका यह उत्तर दिया जा सकता है कि प्रतिनिधित्व का इस प्रकार का सिद्धान्त समुचित नहीं है क्योंकि अमेरिका जैसे विशाल देश में एक भाग के निर्वाचन-क्षेत्र द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि अपने दल के उन सदस्यों का प्रतिनिधित्व पर्याप्त रूप से नहीं कर सकते जो देश के सुदूर भाग में रहते हैं।

समुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रीय एवं राज्य के व्यवस्थापक-मण्डलों के तथा नगर-सभाओं के निर्वाचनों में प्रायः ऐसा होता है कि बहुमत दल अपनी संख्या के अनुपात से कहीं अधिक संख्या में प्रतिनिधियों का निर्वाचन कर लेता है। सन् १९०४ में राष्ट्रपति के निर्वाचन में गणतन्त्रीय दल कुल मतों के ५४ प्रतिशत मत प्राप्त कर कांग्रेस के लिए ६५ प्रतिशत सदस्यों का निर्वाचन करने में सफल हुआ। सन् १९०६ में प्रजातन्त्रवादी दल पेंसिलवेनिया में ५००,००० मत देकर भी कांग्रेस में एक भी प्रतिनिधि भेजने में सफलता नहीं पा सका। इण्डियाना में गणतन्त्रवादी दल ने कुल मतों के ५० प्रतिशत से भी कम मत देकर सब प्रतिनिधि अपने चुन लिये। इस प्रकार के बहुत से उदाहरण दिये जा सकते हैं और न ऐसे उदाहरणों का योरोप के देशों में ही

१ Duguit (Droit Const Vol I, p. 369) ने कहा है कि 'यह कहना साक्षी के विरुद्ध है कि पार्लियामेंट का विघुट बहुमत-प्रणाली पर निर्वाचन करने से राष्ट्र की इच्छा का उस दल में अधिक पूर्ण प्रतिनिधित्व होता है जबकि राज्य के विभिन्न राजनीतिक दल पार्लियामेंट में अपने-अपने प्रतिनिधि भेजते हैं। यदि स्वयंसाध्य इच्छा का मोक्ष रूप में प्रकट करता है तो वह राष्ट्र अपने विभिन्न दलों से युक्त राष्ट्र होना चाहिए। मक्षेप में, यह आवश्यक है कि पार्लियामेंट में वे सब तत्त्व विद्यमान होने चाहिए जो राष्ट्र में विद्यमान हैं। केवल यही प्रणाली पर्याप्त है।'

अभाव है। इस प्रणाली के अन्तर्गत निर्वाचन-क्षेत्र में अल्पमत दल प्रायः किसी प्रकार का प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं कर सकता और यदि समस्त निर्वाचन-क्षेत्रों के चुनावों का परिणाम देखा जाय तो कोई न कोई दल अपनी संख्या के अनुपात से कम या अधिक प्रतिनिधि चुनता है।

**आनुपातिक प्रतिनिधित्व के लिए आन्दोलन**

समय बीतने के साथ जनता में ऐसी प्रतिनिधित्व प्रणाली के लिए माँग बढ़ रही है जिससे हम प्रचार के दोष दूर या कम हो सकें, जो काफी लोगों को प्रतिनिधित्व-धामन के सिद्धान्तों के बिलकुल विपरीत प्रतीत होते हैं। आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) के सम्बन्ध में विशद साहित्य तैयार हुआ और अनेक मन्थारी ने जनता में उसका प्रचार किया।

प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली का किसी न किसी रूप में अनेक राज्यों, जैसे डेनमार्क, नॉर्वे, स्वीडन, स्विट्जरलैण्ड, बेल्जियम, लुटेमबर्ग, आयरलैण्ड, बल्गेरिया, फिनलैण्ड, सर्बिया, पुर्तगाल, टमपानिया और ब्यूब्या में राष्ट्रीय, स्थानीय तथा नगर-सभाओं के चुनावों में प्रयोग होते लगा था। युद्ध के दिनों में डेनमार्क में इसका विस्तार हुआ और नोदरलैण्ड ने भी उसे स्वीकार किया। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् तो इस दिशा में आश्चर्यजनक प्रगति हुई है। उसके उपरान्त जो नवीन विधान बनाये गये, प्रायः उन सभी में राष्ट्रीय और कुछ स्थानीय निर्वाचनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को स्थान दिया गया। उसका प्रयोग इटली तथा ग्रीस में भी किया जा चुका है और जिन देशों में उसका प्रचार पहले से ही था, वहाँ उसका विस्तार हुआ है।<sup>१</sup> ब्रिटेन में प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व इन प्रणाली को कोई स्थान प्राप्त

१. आनुपातिक प्रतिनिधित्व पर अधिकारी फ्रेन्च सेलर तथा चेम्बर ऑफ डिप्टीज के सदस्य चार्ल्स बेनोइस्ट ने सन् १९०५ में सार्वभौम मताधिकार समिति की रिपोर्ट में लिखा है कि सन् १८६८ में सन् १९०२ तक फ्रेन्च चेम्बर में औसतन ५३% मतदाताओं का प्रतिनिधित्व रहा। सन् १९०२ में ५,१५६,००० मतदाताओं का चेम्बर में प्रतिनिधित्व था और ५,८१८,००० मतदाताओं का कोई प्रतिनिधित्व नहीं था। सन् १९०५ का प्रतिष्ठ पृथक्ता का कानून (Separation Law) ३४१ प्रतिनिधियों के मत से स्वीकार किया गया, जो १०,६६७,००० मतदाताओं में से केवल २,६४६,३१५ मतदाताओं के ही प्रतिनिधि थे। उसने लिखा है कि इस प्रकार यह दावा नहीं किया जा सकता कि फ्रेन्च गणतन्त्र के कानून प्रायः वे बहुमत की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हैं। इंग्लैण्ड में सन् १९१८ के चुनाव में भी इसी प्रकार के परिणाम देखे गये। ऊपर विषय में देखिये, Willoughby and Rogers, op. cit., p. 267 इंग्लैण्ड की लेबर पार्टी ने सन् १९२६ में कजरवेटिव दल के सदस्यों से ३२ सदस्य अधिक चुने, यद्यपि उसे ३,७४,००० मत वम मिले थे। देखिये, Pamphlet No. 66 (July 1929) of the Prop. Rep. Society of Great Britain.

२. फ्रान्स में भी सन् १९१६ में सन् १९२७ तक यह सीमित रूप में प्रचलित थी। यहाँ स्थानाभाव से इस प्रणाली के विविध रूपों एवं उनके प्रयोगों पर विस्तार से लिखना सम्भव नहीं है। इस विषय के विस्तृत विवरण के लिए देखिये, Humphreys, Proportional Representation; Sir John Fischer Williams, The Reform of Political Representation; Willough-

नहीं था। परन्तु सन् १९१८ में लोक-प्रतिनिधित्व-कानून (Representation of People Act) में इस धानुपातिक प्रणाली का १०० निर्वाचन-क्षेत्रों में परीक्षण करने की व्यवस्था की गयी थी। परन्तु वास्तव में, चाहे तक उसका कोई परीक्षण नहीं हुआ। चार विद्वत्विद्यालय निर्वाचन-क्षेत्रों में प्रतिनिधियों का निर्वाचन धानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर किया जाता है, 'बिने एक मंजूरणीय मत' (Single Transferable Vote) कहते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में अल्पमत दलों के प्रतिनिधित्व की योजनाओं की बहुत कम सफलता मिली है। इसीनाथ के सन् १८७० के विधान में तीन प्रतिनिधि प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में चुने जाने की व्यवस्था की गयी। इसके अनुसार प्रत्येक मत-दान को तीन मत देने का अधिकार है। वह चाहे तो तीन मत एक ही उम्मीदवार को दे सकता है अथवा तीनों को एक एक मत दे सकता है। व्यवहार में, इस प्रणाली के अनुसार राज्य के प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में (तीन क्षेत्रों को छोड़ कर) अल्पमत का कम से कम एक प्रतिनिधि चुना जा सका है। तीसरे दल (समाजवादी, प्रगतिवादी तथा मादक द्रव्य निषेधवादी) भी केवल (तीन क्षेत्रों को छोड़ कर) अपने मनो को कुछ प्रतिनिधियों को सामूहिक रूप में देकर कुछ समस्याओं को प्रत्येक व्यवस्थापक-मण्डल में १ से ५ तक, चुनने में सफल हुए हैं। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि दल के दोषयुक्त अनुगमन या अपनी शक्ति के सम्बन्ध में गलत अनुमान के कारण बहुमत दल तीन में से एक ही प्रतिनिधि चुन सका जबकि अल्पमत की घोर से दो सदस्य चुने गये।<sup>१</sup> परन्तु इसीनाथ राज्य के अतिरिक्त और किसी भी राज्य में यह प्रणाली स्वीकार नहीं की गयी और इस राज्य में भी जब नवोन विधान बनाया जायगा, तब यह प्रणाली सम्भव नहीं हो जायगी। हाँ, संयुक्त राज्य के कुछ नगरों में नगर-सभाओं के चुनावों के लिए धानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली प्रथम जारी की गयी है।<sup>२</sup>

### धानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की आलोचना

यूरोप में हाल के कुछ वर्षों में अल्पमत के प्रतिनिधित्व का काफी विस्तार होने पर भी अनेक देशों में यह अभी परीक्षण की दशा में है और उसके गुणों के सम्बन्ध में कोई निश्चयात्मक निर्णय नहीं दिया जा सकता। बेल्जियम, डेनमार्क तथा स्विटजरलैण्ड जैसे छोटे देशों में उसमें सामान्यतया जनता में सन्तोष दिखाई देता है : परन्तु अभी यह देखना है फ्रांस तथा जर्मनी जैसे देशों में उससे जनता की सन्तोष होता है या नहीं। बहुत से सुषोम्य विद्वान् राजनीतिर सिक्को ने सैद्धान्तिक दृष्टि से तथा व्यावहारिक कठिनाइयों की दृष्टि से उसकी निंदा की है। सिजविक ने उसके विरुद्ध दो गम्भीर आपत्तियाँ की हैं। प्रथम, स्थानीय मन्त्रियों की उपस्थिति से स्थानीय

by and Rogers, Introduction to the Problems of Government, Ch. 15 तथा Rogers and McBurn, New Constitutions of Europe, Ch. 5.

१. इन प्रणाली के अनुसार व्यवहार के लिए देखिये, Moore, The History of Cumulative Voting and Minority Representation, Illinois, 1870 to 1908.
२. McBurn, Proportional Representation in American Cities, Pol. Sci Quar., Vol 37 (1922), pp 281

जनता के अधिक शिक्षित भाग को कम शिक्षित जनता पर अनुनय द्वारा प्रभाव डालने का जो स्वाभाविक प्रलोभन होता है, उसे नष्ट कर छोटे समुदायों को प्रतिनिधित्व देने वाली यह प्रणाली उस बहुमूल्य रक्षा को नष्ट कर देती है जो उससे सल-जन-नेताओं के विरुद्ध प्राप्त होती है। दूसरे, इससे वर्गीय कानून के निर्माण को प्रोत्साहन मिलेगा। दूसरे विद्वानों का मत है कि इससे व्यवस्थापक-मण्डल की कार्यक्षमता में न्यूनता आ जायगी क्योंकि उसमें ऐसे व्यक्तियों का चुनाव होगा जो केवल कुछ हिंसा का ही प्रतिनिधित्व करेंगे, सबका नहीं। तिजविक ने कहा है कि हम ऐसे व्यवस्थापक-मण्डल चाहते हैं जिनका दृष्टिकोण विषम हो, जिनमें विचार-वैचित्र्य हो, जिन्हें दावा एवं निर्णयों की तुलना करने का अभ्यास हो और जो ऐसे उपाय हों, सके जिनके द्वारा उनमें यथाशक्य सामंजस्य स्थापित हो सके। यह बात हमें उस प्रणाली से प्राप्त नहीं हो सकती जिसमें मजाल में निर्वाचन के प्रयोजन के लिए स्थानीय मतभेद नहीं होते।<sup>१</sup> फ्रान्स का प्रसिद्ध कानूनविज्ञ एस्मोन भी इस प्रणाली के विरुद्ध था। उसने कहा कि 'मानुषात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली की स्थापना करना मानो दिसदन प्रणाली द्वारा प्रस्तुत शीर्षक को विष में परिवर्तन कर देना है। इसका अर्थ है व्यवस्था का सगठन तथा व्यवस्थापक-मण्डल को सफुसक बना देना, इसका अर्थ है मन्त्रि-परिषद् के स्वायत्त एवं साक्ष्य को नष्ट कर देना तथा सासद सासग-प्रणाली को असम्भव बना देना।'<sup>२</sup> तर्ज तथा संगति का यह उकाजा है कि यदि इसका प्रयोग सासद चुनावों में किया जाता है, तो प्रणाली तथा कार्यपालिका के अधिकारियों के निर्वाचन के लिए भी इसका प्रयोग किया जाय और ऐसा करने का अर्थ होगा प्रराजकता को निमग्न होना। उसने बतलाया कि बहुमत का नियम उन सरल विचारों में से है, जो सभी को सरलता से ग्रहण हो सकता है, वह किसी का पक्ष नहीं लेता और समस्त नदताताओं को एक स्तर पर रख देता है।<sup>३</sup> इसके विरुद्ध दूसरों जो भाषितियों को जानते हैं, वे ये हैं कि इससे व्यवस्थापक-मण्डल में अनेक दलीय समुदाय खड़े हो जायेंगे और इस प्रकार शमन की परिषद् प्रणाली के अनुसार कार्य अधिक कठिन हो जायगा। इस प्रणाली के कारण व्यवस्थापक-मण्डल में ऐसा कोई दल नहीं होगा जिसका उसमें बहुमत हो और इस प्रकार व्यवस्थापन-कार्य रूग्ण हो जायगा। इससे छोटे भस्वमतों की प्रायः उचित में अधिक प्रतिनिधित्व मिलेगा। यह प्रणाली इतनी पेचीदा है कि इस पर व्यवहार करना कठिन होगा। उप-निर्वाचनों (By-elections) में इसका प्रयोग सम्भव नहीं हो सकता। इससे दलीय यन्त्र का प्रभाव बढ़ जायगा और दलीय नेताओं (Bosses) की शक्ति भी बढ़ जायगी। इससे उम्मीदवारों का व्यय भी, क्षेत्रों के बड़े होने के कारण, बढ़ जायगा और इससे एक ही टिकिट पर एक ही दल की ओर से खड़े होने वाले उम्मीदवारों में द्वेष एवं प्रतिस्पर्धा भी बढ़ेगी।<sup>४</sup> व्यवहार में जिन राज्यों में मानुषात्मिक प्रतिनिधित्व-प्रणाली का प्रयोग कुछ समय के लिए किया गया

१. Elements of Politics, p. 396.

२. Droit Const. (5th ed.), pp. 256-272.

३. इनमें से कुछ भाषितियाँ जे० एम० रॉबर्ट्स ने सन् १९१७ के *Edinburgh Review* क जुलाई के पंक में Proportional Representation शीर्षक वाले लेख में प्रस्तुत की है। लॉस्की (op cit., 316) तथा फाइनर (The Case Against Proportional Representation, Fabian Society Tract) की प्रलोचना भी देखिये।

है, उन सभी में इनमें से कुछ न कुछ दोष वास्तव में पाये गये हैं। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि इनमें से कुछ प्राप्तिर्था अनुपातिक प्रतिनिधित्व के कुछ रूपों के विरुद्ध दूसरों की धोखा धणिक लागू होती है।

### (७) व्यावसायिक अथवा वृत्ति-सम्बन्धी (Professional or Occupational) प्रतिनिधित्व

**अनुपातिक दलीय प्रतिनिधित्व की आलोचना**

अनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के समर्थकों ने इस प्रणाली की बहुमत-प्रतिनिधित्व से बड़ी श्रेष्ठ माना है, परन्तु अनेक विद्वान् इसे दोषपूर्ण मानते हैं क्योंकि इसमें केवल राजनीतिक रूप में संगठित श्रमजनों की ही प्रतिनिधित्व मिलता है। वे इस प्रकार तर्क देते हैं अनुपातिक दलीय प्रतिनिधित्व राज्य में विद्यमान दूसरे प्राधिक सामाजिक एवं व्यावसायिक समुदायों के अस्तित्व का विचार नहीं करता, जिनके अपने विशेष हित हैं और जिनका इमनिंग व्यवस्थापक-मण्डल में प्रतिनिधित्व होना आवश्यक है। न तो राजनीतिक बहुमतों और न श्रमजनों का ही प्रतिनिधित्व आधुनिक स्थितियाँ तथा प्रतिनिधित्व के सच्चे सिद्धान्त के अनुकूल है। दोनों ही दोषपूर्ण हैं क्योंकि वे विद्युष्ट रूप में प्रीमोसिक तथा राजनीतिक आधारों पर स्थिर हैं। इस कारण इनके स्थान पर व्यावसायिक, वर्गीय तथा वृत्ति के आधार पर प्रतिनिधित्व होना चाहिए जिसमें भौगोलिक तथा राजनीतिक आधारों का विचार बिलकुल नहीं होना चाहिए क्योंकि ये अधिकतर कृत्रिम हैं और इनसे उन सीमाओं का ठीक-ठीक रूप में निदृश्य नहीं होता जो आधुनिक समाज के विभिन्न वर्गों के हितों में समुचित भेद प्रकट करती हैं।

**वर्गीय प्रतिनिधित्व के पूर्वकालीन रूप**

प्रस्तावित प्रणाली से एक सीमा तक वह पूर्वकालीन परिपाटी पुनर्जीवित होगी, जिसका अनुसार समाज के प्रमुख वर्गों—कुलीन, पादरी तथा साधारण जनता, (और स्वीडन में सन् १८६६ तक नगरनिवासी तथा कृषक) की व्यवस्थापक-मण्डल में प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व प्राप्त था।

सन् १६०७ तक ऑस्ट्रिया में मतदाताओं की पाँच श्रेणियाँ थीं—बड़े जमी-

- २ इतिनाँय में सन् १८७० के बाद कम से कम २४ मीको पर प्रत्यक्ष मत देने अपने क्षत्र के तीन सदस्यों में से दो का निर्वाचन किया है और इस प्रकार उसे बहुमत मिल गया है। इसका कोई प्रमाण नहीं मिलता कि इससे व्यवस्थापक-मण्डल की योग्यता का स्तर ऊँचा उठा है। इससे पार्टी के धर्म का प्रभाव घटकर बढ़ा है और इनमें सी बुरी बात यह हुई है कि इसमें ऐसे व्यवस्थापक-मण्डल का चुनाव हुआ है जिनमें किसी भी दल का कामचलाऊ बहुमत भी नहीं हो पाया। ऐसी स्थिति सन् १९१३-१४ तथा सन् १९१४-१५ में थी। चूँकि व्यवस्थापक-मण्डल में किसी दल का बहुमत नहीं था, उसमें उत्तरदायित्व का प्रभाव था और मन्त्रों की कार्यवाही में अनभेद, संघर्ष तथा निष्प्रियता दिखाई देती थी। इस प्रणाली का एक परिणाम तो यह हुआ कि प्रायः जिस दल का प्रेतिनिधित्व चुना जाता था, उसको व्यवस्थापक-मण्डल में बहुमत नहीं मिल जाता था। ऐसी अवस्था में व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के बीच मतभेदों से होता था और इनके पन्तरूप रचनात्मक व्यवस्थापन नहीं हो पाता था।



दार, नगर कारिग्य-मण्डल, ग्राम और सर्वसाधारण । प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र केवल एक ही श्रेणी के मतदाताओं का होता था, उसमें कई प्रकार की श्रेणियों का मिश्रण नहीं होता था । व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्यों का विविध वर्गों में विभाजन निम्न प्रकार था : बड़े जमींदार ८५ सदस्य चुनते थे, नगर ११८, कारिग्य-मण्डल २१ ; ग्राम १२६, और सर्वसाधारण ७२ । परन्तु निम्न सदस्यों में से (कुछ अपवादों को छोड़) यह वर्गीय प्रतिनिधि-प्रणाली प्रजातन्त्र की प्रगति के साथ घटती गयी और अब यह योरोप के कुछ देशों के उच्च सदस्यों के लिए ही काम में आती है ।<sup>१</sup>

वर्गीय प्रतिनिधित्व के समर्थक

इसके बावजूद भी वर्ग, व्यवसाय, वृत्ति, धन्य आदि के आधार पर प्रतिनिधित्व-प्रणाली ने भी बहुत से समर्थक सदा रहे हैं । उनका यह दावा है कि यह प्रणाली प्रादेशिक तथा राजनीतिक समुदायों के आधार पर स्थित प्रणाली की अपेक्षा प्रतिनिधित्व की सच्ची भावना तथा लोकतन्त्र के भावार्थ के सबसे अधिक अनुकूल है । मिखाबो ने क्रॉच व्रान्ति के समय कहा था कि व्यवस्थापक-मण्डल एक प्रकार से समाज का छोटा सा दर्पण होना चाहिए जिसमें उसके विविध हिस्से एवं वर्गों को स्थान मिलना चाहिए, ठीक वैसे ही, जैसे एक चालचित्र में भूमि का सारा प्रकार दिखाई देता है । इसी प्रकार सेद्योय ने भी यह मत प्रकट किया है कि समाज के महान् उद्योगों का व्यवस्थापक-मण्डल में विरोपरूप से प्रतिनिधित्व होना चाहिए ।<sup>२</sup> सन् १८६५ के

१. ऑस्ट्रिया के लॉर्ड-सदन में कुछ सदस्य-प्राज्ञाज्य के भूमिपतियों के और कुछ चर्च के प्रतिनिधि होते थे और कुछ सदस्य रत्ता एवं विज्ञान के पत्रों में ख्याति-प्राप्त व्यक्ति होते थे । हंगरी के उच्च सदन का भी यही हाल था । वर्तमान (द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व) व्यवस्था के पूर्व इटली की सीनेट में भी सेना तथा नौ-सेना, अधिकतम कर देने वाले व्यक्तियों, अर्थात् राज्य के धनी वर्ग तथा रॉयल ऐकाडेमी ऑफ साइन्स के प्रतिनिधि होते थे । सन् १९३१ के पूर्व स्पेन की सीनेट में १८० सदस्य होते थे, जिनमें से नौ प्रार्थविशेष के क्षेत्रों से एक-एक, ६ रॉयल एकाडेमियों में से प्रत्येक का एक, दस विश्वविद्यालयों में से प्रत्येक का एक तथा क्रॉड्स् ग्राफ दी बन्ट्री की आर्थिक समितियों के पाँच निर्वाचित सदस्य होते थे । दीप १५० प्रांतीय प्रतिनिधियों, म्यूनिसिपल काउंसिलों के प्रतिनिधियों तथा नगरों के अधिकतम कर देने वाले व्यक्तियों के प्रतिनिधियों से निमित विभिन्न निर्वाचक-मण्डलों द्वारा चुने जाते थे । यह सदन देश की जनसंख्या भ्रमवा उसके राजनीतिक विभागों की अपेक्षा विभिन्न हिस्सों का अधिक प्रतिनिधित्व करता था । रुमानिया की सीनेट में कारिग्य, उद्योग तथा खन और कृषि के चेम्बरों द्वारा निर्वाचित कुछ सदस्य होते हैं । इंग्लैण्ड की लोक-सभा में भी विश्व-विद्यालयों के १५ प्रतिनिधियों के रूप में इस प्रणाली के चिह्न पाये जाते हैं । सन् १९१८ के एक्ट के अनुसार इन सदस्यों का निर्वाचन करने वाले निर्वाचक-मण्डल में विश्वविद्यालय की डिग्री-प्राप्त सभी व्यक्ति होते हैं । आयरलैण्ड की सीनेट के लिए प्रत्येक विश्वविद्यालय दो सदस्य चुनता है और रुमानिया में प्रत्येक विश्वविद्यालय के जिसका एक सीनेटर चुनते हैं । सन् १९२६ में संशोधित लॉर्ड-महा में २४० सदस्य होते हैं जो ६ भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं, कुछ नियुक्त और कुछ निर्वाचित ।

२. Esmein, op. cit., p. 257 में उद्धृत ।

फ्रांस के प्रतिरिक्त कानून (Acte Additionnel) की धारा ३३ में यह उल्लेख करके इस प्रणाली को स्वीकार किया गया है कि सामान्य निर्वाचक-मण्डल द्वारा प्रतिनिधियों के चुनाव के साथ-साथ, उद्योग एवं वाणिज्य को विशिष्ट प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए। सॉर्टे ब्राउघम ने ब्रिटिश विधान पर लिखित अपनी पुस्तक में लिखा है कि प्रतिनिधित्व के वितरण में जिस सिद्धान्त को काम करना चाहिए, वह यह है कि समाज में प्रत्येक वर्ग एवं समुदाय का प्रतिनिधित्व हो। उसने कहा है कि 'कल्पना कीजिये कि एक महत्वपूर्ण व्यापार केवल एक ही निर्वाचन-क्षेत्र में होता है; परन्तु उसकी जनसंख्या इतनी नहीं है कि जनसंख्या की दृष्टि से वहाँ में उसका भी अपना एक प्रतिनिधि चुना जा सके, परन्तु फिर भी उसके व्यापार की दृष्टि से उसका प्रतिनिधि चुना ही जाना चाहिए। इसी प्रकार महत्वपूर्ण व्यवसायों एवं सम्पत्ति के महत्वपूर्ण वर्गों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए।' उसने धार्य लिखा है कि 'मॉन्टे-प्रणाली इस सिद्धान्त के विरुद्ध एक भयानक पाप करती है क्योंकि वह केवल एक ही कमीटी को मानती है, अर्थात् मनुष्यों का कक्षों में पुरातन वितरण।' कुछ वर्षों से व्यावसायिक, वर्गीय अथवा हितों के प्रतिनिधित्व के काफी समर्थन हो गये हैं। इनमें शुम्पी, प्रिन्स (Prins), डी ग्रीफ (De Greef), चार्ल्स ग्रेनोइस्ट, ला ग्रासीरी, (La Grasserie) तथा शास्त्रियन पत्रकार शेफ़्ले (Schaffle) सबसे प्रमुख हैं। आनुपातिक प्रतिनिधित्व का विषय विवेचन करने वाला ग्रीक विद्वान् सेरिपोलॉस (Saripolos) भी उल्लेखनीय है। शुम्पी का कथन है कि जनता की सामान्य इच्छा का प्रतिनिधित्व विविध समुदायों के प्रतिनिधित्व द्वारा ही प्रभावकारी ढंग से हो सकता है क्योंकि उसका निर्माण उन्हीं के मतो में होता है। अतः कोई व्यवस्थापक-मण्डल उस समय तक समाज या राष्ट्र का सच्चा प्रतिनिधि नहीं कहा जा सकता जब तक वह राज्य के दो प्रमुख विधायक-तत्त्वों, अर्थात् व्यक्तियों तथा व्यक्ति-समुदायों का प्रतिनिधित्व न करे। आगे चलकर उसने लिखा है कि 'राष्ट्रीय जीवन की समस्त महान् शक्तियाँ—सम्पत्ति, उद्योग, व्यापार, व्यवसाय, विज्ञान तथा धर्म का प्रतिनिधित्व होना चाहिए।' राजनीतिक दलों के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व की भांति ही व्यावसायिक प्रतिनिधित्व का भी समर्थन उसी आधार पर किया जा सकता है। एक में राजनीतिक रूप में संगठित समुदायों को प्रतिनिधित्व मिलता है और दूसरे में सामाजिक अथवा आर्थिक प्रयोजन के लिए संगठित समुदायों को।<sup>१</sup> अनेक

१. Works. Vol. XI, pp. 74, 95.

२. Droit. Const., pp 363-371.

३. वही, पृष्ठ ३५८। इस विषय पर देखिये, Benoist, op. cit., p. 250 इस पुस्तक में फ्रांस के लिए व्यावसायिक तथा आनुपातिक प्रतिनिधित्व का मिश्रण करके एक विविध प्रणाली का वर्णन किया गया है। Commons (Proportional Representation) ने हितों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त का समर्थन किया है। उदाहरणार्थ, उसका कथन है कि यदि देश के समस्त धर्म-वध शामिल हो जाय और कांग्रेस के लिए आनुपातिक रूप में अपने प्रतिनिधि ठीक उसी प्रकार चुनें, जैसे अपनी संस्थाओं के लिए कर्मचारी, तो राष्ट्रीय व्यवस्थापकों की प्रपंशा व अपने हितों का सुरक्षण अधिक अच्छी तरह से कर सकेंगे, परन्तु अल्पसंख्यक वर्गों में उन्हें जबरदस्ती कृत्रिम प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में रख कर ऐसे प्रतिनिधियों

ग्रन्थों का फोन्च लेखक सी रॉय भी इस प्रणाली का समर्थक है। प्राधुनिक समय में जो ग्रंथें जेल्सक किसी न किसी रूप में इस प्रणाली का समर्थन करते हैं, उनमें जी० डी० एच० कोल तथा दूसरे मिल्टन-समाजवादियों का उल्लेख किया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी इसके समर्थकों का अभाव नहीं है।<sup>१</sup>

हितों के प्रतिनिधित्व के उदाहरण

पिछले वर्षों में अनेक योरोपीय राज्यों में व्यावसायिक या वर्गीय प्रतिनिधित्व प्रणाली के समर्थक ग्रान्दोलन ने कुछ आर्थिक सफलता प्राप्त कर ली है। जैसा पहले उल्लेख किया जा चुका है, सोवियत रूस में प्रतिनिधित्व की भौगोलिक या प्रादेशिक प्रणाली के स्थान पर ग्रसिल रूसी कांग्रेस के लिए व्यावसायिक सिद्धान्त (Vocational principle) पर आधारित प्रणाली स्थापित कर दी गयी है, अर्थात् वहाँ खानों, कारखानों आदि में काम करने वाले मजदूर, किसान, व्यवसायी पुरुष तथा दूसरे वर्गों के व्यक्ति बिना प्रादेशिक आधार के अपने प्रतिनिधियों को चुनते हैं। सोवियत रूस का अनुकरण मुसोलिनी के नेतृत्व में इटली ने भी किया जहाँ मुसोलिनी के प्रस्ताव के अनुसार सीनेट का पुनः संगठन किया गया है। पूर्व काल में इटली की सीनेट के सदस्यों की नियुक्ति राजा (अर्थात् मंत्रियों) द्वारा होती थी; परन्तु नियुक्तियाँ कुछ विशेष कौटिक के व्यक्तियों में से ही होती थी, जिनमें अधिकतम कर देने वाले भी थे। परन्तु मुसोलिनी ने इसमें सुधार करके यह व्यवस्था कर दी कि इसमें फॉसिस्ट सरकार द्वारा स्वीकृत विविध व्यापारी, व्यवसायी, कर्मचारियों तथा मजदूर वर्गों के प्रतिनिधि ही सदस्य होंगे। जो नियुक्त सीनेटर अभी हैं, उनके स्थान पर दूसरे नियुक्त

जिं अधीन रख दिया जाता है जिनका प्रभाव अधिक महान, विचारहीन और सरलता से प्रभाव में आ जाने वाली जनता पर ही अधिक पड़ता है।

१. देखिये, विशेषकर Cole, Social Theory (1920, Ch. 8 तथा Guild-Socialism Restated (1921). Wallas, The Great Society भी देखिये।
२. तुलना कीजिये, William MacDonald, A New Constitution for a New America, p. 133. उसका कथन है कि यदि संयुक्त राज्य की कांग्रेस की सच्चा राष्ट्रीय व्यवस्थापक-मण्डल बनाना है तो प्रतिनिधित्व की वर्तमान प्रणाली को इस प्रकार बदलना होगा कि उसमें जनसंख्या के साथ माने हुए व्यवसायों एवं वर्गों का भी प्रतिनिधित्व हो सके। Professor H. A. Overstreet (The Government of Tomorrow, Forum, July 1915, p. 7) ने प्रादेशिक आधार को कृत्रिम तथा व्यर्थ माना है क्योंकि हितों की समानता आजकल व्यवसाय द्वारा ही निर्धारित होती है। एक वर्ग का पहोस में रहने वाले दलाल की अपेक्षा दूर रहने वाले वर्ग के साथ हित-साम्य अधिक होता है। यदि प्राधुनिक संसार में कोई स्वाभाविक समुदाय ढूँढना चाहता है तो वे उसे शिल्पापकों, व्यापारियों, वैद्यों, कारीगरों आदि के समुदायों में ही मिलेंगे। इन लोगों के समुदाय अभी अस्थिर दशा में हैं, परन्तु प्राधुनिक राज्य की सच्ची राजनीतिक इकाइयों के ये अग्रगामी हैं; और भी देखिये, Barnes, Sociology and Political Theory, p. 107; Beard, the Economic Basis of Politics, p. 46 तथा W. S. Carpenter, Democracy and Representation जिसने संयुक्त राज्य के सीनेट को तोड़ कर उसके स्थान पर सामाजिक एवं आर्थिक हितों के आधार पर निर्भर सदन स्थापित करने का मुन्हाव रखा है।

महो विधे जायने । अन्त मे, सोनेट मे वे हो निर्वाचित सदस्य होते जिनको प्रतिनिधित्व प्राप्त समुदायो के नियम (Corporation) चुनेगे । मशोचित इटालियन चेम्बर ऑफ हिण्डुज मे भी विविध सांस्कृतिक, सामाजिक और धौतोगिक सगठनो एव नियमो का प्रतिनिधित्व होता है । मन् १९१९ के नवीन जर्मन विधान की धारा १६५ के अन्तर्गत एक राष्ट्रीय आर्थिक परिषद् (National Economic Council) की स्थापना की व्यवस्था करके एक नयी बान की गयी है । परिषद् मजदुरो, पूँजीपतियो और उप-भोक्तायो के विशेष हितो का प्रतिनिधित्व करती है और इस प्रकार उसमे तृतीय व्यवस्थापक-मदन के तत्व विद्यमान हैं । मन् १९२० के कानून के अनुसार इसका जो संगठन किया गया, उसमे अन्तर्गत इसमे ३२६ सदस्य है जिनमे से ९८ कृषि तथा वन्य हितो के प्रतिनिधि, ६८ सामान्यनया धौतोगिक हितो के, ४ व्यापार, बैंक तथा बीमा के और ३० उपभोक्तायो आदि के प्रतिनिधि हैं । उनमे कुल मिलाकर उद्योग, व्यवसाय, बालिग्य आदि के ९ समुदायो के प्रतिनिधि हैं, जिनमे शासन तथा सरकारी कर्मचारी भी शामिल हैं जिनके उसमे २४ प्रतिनिधि हैं ।<sup>१</sup> इस राष्ट्रीय आर्थिक परिषद् की व्यव कानून-रचना की सत्ता प्राप्त नहीं है, परन्तु इस विधान के अनुसार राज्य के अन्वि-परिषद् की आर्थिक तथा सामाजिक विषयक कानूनों के मसौदे पार्लामेण्ट मे पेश करने मे पूर्व इस परिषद् की अनुमति के लिए भेजने होंगे । यह परिषद् पार्लामेण्ट मे अपने सदस्यों द्वारा सीधे भी उसके विचारार्थ बिल प्रस्तुत कर सकती है । इस प्रकार यह केवल एक प्रवर्तक (Initiating) और अन्वि-परिषद् तथा राद्दुस्टान की परामर्श देने वाली मस्या ही है । इस प्रकार की मस्या जिसमे देश के सभी महत्वपूर्ण वर्गों एव हितो के सुयोग्य एव विद्वान् प्रतिनिधि हैं, अनुकूल अवस्थाओ मे व्यवस्थापक-मण्डल को सामाजिक तथा आर्थिक मामला मे अधिकारपूर्ण परामर्श दे सकती है और उसे देश के विविध स्वारथों एव हितो की, जिनका यह प्रतिनिधित्व करती है, व्यवस्थापन मन्त्र-धी आवश्यकताओ से परिचित भी करा सकती है । यह मस्या अभी परीक्षण की दया मे है और इसके गुणों के सम्बन्ध मे अभी कोई निश्चयात्मक मत नहीं दिया जा सकता ।<sup>२</sup> इस परिषद् का कार्य-मंचालन अब तक जैसा रहा है, उसमे तो ऐसा प्रतीत होता है कि जर्मन पार्लामेण्ट उसकी निष्कारिणी के प्रति उदासीन है और इसके सदस्यों में भी मर्नक्य नहीं है । स्वयं जर्मनों में इस परिषद् का आलोचना यह कह कर का जाती है कि यह इतनी विनाल है कि यह अपना कार्य प्रभावकारी ढंग मे नहीं कर सकती और इसकी मस्या घटा कर २०० कर देने का भी सुझाव रखा गया है ।<sup>३</sup>

१. McBain and Rogers, *New Constitutions of Europe* तथा Von Siemens, *Germany's Business Parliament. Current History*, Sept. 1924 में परिषद् का अच्छा सखिण्य विवरण मिलता है ।
२. *टिडनर* ने सामानाद होने के पश्चात् मन् १९३३ में यह मस्या तोड़ दी गयी ।
३. *Finer, Representative Government and a Parliament of Industry, A study of the German Labor and Economic Council (1923)* में इस परिषद् की उत्पत्ति, प्रकृति तथा कार्य का विनाद विवरण मिलता है । *फाइनर* का निष्कर्ष यह है कि परिषद् ने अपनी योग्यता और बने रहने का अधिकार प्रमाणित कर दिया है (पृष्ठ १८१) । *Bonn (The Crisis of European Democracy, p. 75)* ने लिखा है कि इस परिषद् ने

अन्य राज्यों में भी विधानों द्वारा परामर्शदात्री आर्थिक परिषदों की व्यवस्था की गयी है। यूगोस्लाविया, पोलैण्ड तथा डेन्मार्क के नये राज्यों के विधानों में सामाजिक तथा आर्थिक मामलों के सम्बन्ध में व्यवस्थापन की योजनाएँ तैयार करने में व्यवस्थापक-मण्डली से सहयोग करने के लिए ऐसी परिषदों की स्थापना की व्यवस्था की गयी है। और इटली, स्पेन तथा पुर्तगाल में भी इसी प्रकार की परिषदें स्थापित की गयी हैं। फ्रांस में भी जहाँ प्रशासनिक मामलों में परामर्श देने के लिए कौन्सिल पहले से विद्यमान थी, मई १९२१ में ग्राम-मध्य (General Confederation of Labor) के आन्दोलन के फलस्वरूप जर्मनी के कुछ-कुछ समान ही एक परिषद स्थापित की गयी। परन्तु जर्मन परिषद की अपेक्षा फ्रेंच-परिषद छोटी है। इसमें ४७ सदस्य हैं जो उपभोक्ताओं, मजदूरों, शिक्षकों, पूँजीपतियों, कारीगरों, जमींदारों तथा बैंकों आदि के प्रतिनिधि हैं। इसमें सरकार के पाँच सचिवानों (Ministries) में से प्रत्येक के दो-दो प्रतिनिधि भी हैं। जर्मन परिषद की भाँति यह भी परामर्शदात्री ही है। व्यवस्थापन तथा प्रशासन-सम्बन्धी प्रश्नों के सम्बन्ध में इस परिषद को व्यवस्थापक-मण्डल की समितियों तथा मन्त्रि-परिषद् को परामर्श देने का अधिकार है। मन्त्रि-परिषद् को भी अपने समस्त आर्थिक विषय व्यवस्थापक-परिषद् में प्रस्तुत करने से पूर्व इस परिषद् की सूचना के लिए भेजना पड़ता है। यह परिषद् इन मामलों में अपनी सिफारिशों सरकार के पास भेज सकती है और प्रधानमन्त्री को एक मास के भीतर परिषद् को बतलाना पड़ता है कि सिफारिशों पर क्या कार्यवाही की गयी।<sup>१</sup>

हितों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की आलोचना

अनेक लेखकों ने हितों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की आलोचना की है। प्रोफेसर एसमोन ने इसे 'एक भ्रान्तिपूर्ण एवं मिथ्या सिद्धान्त' बतलाया है, जिससे सघर्ष, भ्रान्ति एवं भ्रारजकता पैदा होगी। उसने कहा है कि सर्वप्रथम, यह राष्ट्रीय प्रभुत्व के सिद्धान्त के प्रतिकूल है, जिसके अनुसार व्यवस्थापक-मण्डल के सदस्य समूचे राष्ट्र के हितों के प्रतिनिधि होते हैं, विशेष क्यों न विशेष हितों के प्रतिनिधि नही।<sup>२</sup>

लम्बी-लम्बी बहसों तो छूट की हैं, परन्तु आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं को हल करने की योजनाएँ बनाने में यह कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं कर सकती।

१. Const. of Yugoslavia, Art. 44; Const. of Poland, Art. 64; Const. of Danzig, Arts. 45, 114.
२. इस परिषद् की इतिहास तथा मसूदा का Miss Bramhall ने The National Economic Council of France, Amer. Pol. Sci. Rev., Vol. XX (1926), pp. 623 ff. में विस्तार से विवेचन किया है। इंग्लैण्ड में सरकार के कुछ कार्यालयों अथवा विभागों की, पार्लियामेंट की नहीं, परामर्श देने के लिए हाल में कई परामर्शदात्री परिषदें स्थापित की गयी हैं। देखिये, Fanlie Amer. Pol. Sci. Rev. Nov., 1926, pp. 812 ff.
३. Duguit (Droit Const., Vol. 1, p. 379) का मत इनके विपरीत है। Benoist यह मानने के लिए तैयार है कि हितों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त से राष्ट्रीय प्रभुत्व के सिद्धान्त का हनन होता है, परन्तु वह इस बलिदान के लिए तैयार है (Organisation du Suffrage Universel, pp. 30-31)।

स्वतन्त्र प्रतिनिधि-शासन का समर्थन इसी मान्यता के आधार पर किया जा सकता है कि नागरिकों के मत तथा उनके प्रतिनिधि सामान्य हितों का निर्धारण कर उन्हें कानून का रूप देंगे। परन्तु यह कार्य समुचित रीति से सम्पादित हो सके, इसके लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि वे अपने विशेष हितों की भवहेलना करके न्याय एवं विवेक के अनुसार कार्य करें। व्यावसायिक प्रतिनिधित्व-प्रणाली नागरिकों को सामान्य हितों को भुला देने का निमन्त्रण देकर उनका ध्यान विशेष हितों की ओर आकर्षित करेगी। इससे विविध हितों एवं दलितियों में भयं होना, उनमें शत्रुता की भावना की वृद्धि होगी और इससे उस मृत्प्रतिष्ठित सिद्धान्त को हानि होगी जिसके अनुसार व्यक्ति को समस्त समाज के कल्याण को प्रमुख तथा अपने समुदाय, व्यवसाय या वर्ग के हितों को गौण समझना चाहिए।<sup>१</sup> इसीमन यह तो स्वीकार करता है कि महान् आर्थिक हितों तथा व्यावसायिक समुदायों को अपनी सत्स्थाएँ बनाकर अपने विचार सरकार के समक्ष व्यक्त करने चाहिए, परन्तु ये सत्स्थाएँ परामर्शदात्री होनी चाहिए, उन्हें व्यवस्थापन का अधिकार नहीं होना चाहिए।

अनेक व्यक्तियों की दृष्टि में वर्गीय प्रतिनिधित्व का विचार सैद्धांतिक रूप से लघु है क्योंकि यह इस सन्देहपूर्ण मान्यता के आधार पर स्थिर है कि कोई भी प्रतिनिधि अपने उस निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधित्व पूर्णतया नहीं कर सकता जिसमें पूर्णतः उसी के वर्ग के मतदाता न हों। उदाहरणार्थ, एक वर्गीय सच्चे रूप में किसानों, खानों के मजदूरों प्रथवा व्यापारियों का प्रतिनिधि नहीं हो सकता। व्यवस्थापक-मण्डल की सच्चे रूप में प्रतिनिधि-मण्डल बनने के लिए आर्थिक, व्यावसायिक आदि विविध समुदायों के, जिनसे आधुनिक समाज का निर्माण होता है, प्रतिनिधियों की सत्स्था होना चाहिए। हमें भय है कि इस प्रकार की प्रणाली से प्रतिनिधियों का क्षितिज सीमित हो जायगा और व्यवस्थापक-मण्डल के गुण भी कम होंगे क्योंकि प्रतिनिधि अपने आपको समूचे राज्य के सामान्य हितों का प्रतिनिधि न मान कर उसे चुनने वाले समुदाय या हित-विशेष का प्रतिनिधि मानेगा।<sup>२</sup> प्रोफेसर बायेंलेमी ने भी कहा है कि यह समझना भूल है कि व्यावसायिक प्रतिनिधित्व-प्रणाली के अन्तर्गत मत-दाता एक समुदाय के रूप में मत देंगे। इसके विपरीत उनमें से बहुतेरे व्यावसायिक भेद को त्याग उस राजनीतिक दल के आदेशानुसार मत देंगे जिससे उनका सम्बन्ध होगा। अन्त में, इसमें एक व्यावहारिक कठिनाई यह भी है कि विविध वर्गों एवं समुदायों के बीच न्यायपूर्वक प्रतिनिधित्व किम प्रकार वितरित किया जाय। सिडनी वेब के अनुसार इंग्लैण्ड में ७,५०,०० वक्त्र मिली में काम करने वाले मजदूर हैं; ४०,००० ध्वित्त्विक और ६ ००० दित्त्वी।<sup>३</sup> व्यवस्थापक-मण्डल के लिए इन तीनों वर्गों के सिवा सत्स्था के और किस आधार पर प्रतिनिधित्व का आधुनातिक निर्धारण हा सकता है।<sup>४</sup>

१. Droit Const (5th ed), pp. 256-259.

२. तुलना कीजिये, Sidgwick Elements of Politics, p. 395 ; Bluntschli, Politik, pp. 447-56 तथा Munro, The Governments of Europe, p. 737. Laski (op. cit., pp 60) हिनो के प्रतिनिधित्व का प्रबल समर्थक है, यद्यपि मित्त सभाजवादिशो द्वारा बतलाये हुए उसके रूप तथा उमनेो मे जारो विधे हुए उसके रूप की उमने आलोचना की है।

३. History of Trade Unionism.

४. तुलना कीजिये, Sharp, op. cit., p 121.

इतने विभिन्न वर्गों के प्रतिनिधियों से निर्मित व्यवस्थापक-मण्डल केवल याद-विवाद-सन्निति ही बन जायगा, बानून-निर्माण करने वाली सभा नहीं रहेगा और उसकी कार्यक्षमता भी जितने और जितने प्रकार के हितों का उसमें प्रतिनिधित्व होगा, उसी अनुपात में कम हो जायगी। आत्म-सेवकान देशों में सरकारों की शक्ति का एक कारण यह रहा है कि उनके व्यवस्थापक-मण्डल पारस्परिक मतभेद तथा विरोधी हितों से युक्त धर्मवादी तथा मर्यादशील छोटे-छोटे समुदायों ॥ मुक्त हैं।<sup>१</sup> अन्त में, वर्गीय भेदों के आधार पर, निर्वाचक-मण्डल का संगठन, चाहे वे धार्मिक हो, सामाजिक हो या व्यावसायिक, आवश्यक रूप से कृत्रिम भेदभावों को बढ़ावेगा तथा जनसंख्या का घोर भी अधिक समुदायों में विभाजन करेगा; वे परस्पर एक-दूसरे के विरुद्ध खड़े हों और इन प्रकार उनमें सामान्य तथा वर्ग-विरोध की भावना प्रबल होगी।<sup>२</sup>

## (=) व्यवस्थापन सम्बन्धी आदेश (Legislative Mandate) की प्रकृति, प्रतिनिधि का कार्य

### अभिमतो का वर्गीकरण

जिस प्रतिनिधि को निर्वाचक-मण्डल ने व्यवस्थापन-सम्बन्धी मामलों में अपनी ओर से काम करने के लिए निर्वाचित किया है, उसका क्या काम है, इस सम्बन्ध में विविध प्रकार के विचार प्रचलित हैं। हम उन्हें तीन श्रेणियों में विभक्त कर सकते हैं। प्रथम, प्रतिनिधि उसका निर्वाचन करने वाले निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिपुत्र (Deputy), दूत (Delegate) मर्यादा एजेंट माना जाता है, उसे मुख्यतः निर्वाचन-क्षेत्र के स्थानिक हितों की अभिवृद्धि के लिए बानून-निर्माण कराने, सरकारी कोष से स्थानीय निर्माण-कार्य आदि के सम्बन्ध में धार्मिक सहायता प्राप्त करने तथा जनता के लिए अन्य सुख-गुविद्याएँ प्राप्त करने का काम सौंपा जाता है जो साधारणतया व्यवस्थापक-मण्डल या कौन्सिल से मिल सकती है।

द्वितीय, वह समूचे राज्य का प्रतिनिधि माना जा सकता है, जिसका निर्वाचन इसलिए किया गया है कि वह अन्य प्रतिनिधियों के साथ मिलकर सामान्य हितों की

1. Bradford (Lessons of Popular Government, Vol. II, p. 170). का कथन है कि ऐसे व्यवस्थापक-मण्डल की रूपना कीजिये जिसमें गलतप्र-वादी, प्रजातन्त्रवादी, महिला-अताधिकारवादी, धर्मिक, मद्य-निषेधवादी, धार्मिक सम्पत्ति आदि के मूलक समुदाय हो जो सब इस बात पर खड़े हुए हो कि जब तक कि उनके विरोधी हितों की व्यवस्था न हो जाय तब तक कुछ भी नहीं होना चाहिए। क्या उस समय मत भ्रष्टाचार सम्पन्न प्राप्त करने के लिए तेज-देन का सौदा भाजकस से कम होगा या क्या उस समय प्रपची लोग समुदाय की शक्ति का भाजकस से कम उपयोग करेंगे? Sdgwick (Elements of Politics, p. 396) के मत से भी तुलना कीजिये।
2. हितों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त ॥ समर्थक इन बातों की सचाई स्वीकार नहीं करते। उनका कहना है कि स्वार्थ और वर्ग-विरोध तो बाकी मात्रा में प्रबल भी है और व्यवस्थापक-मण्डल में उन्हें प्रतिनिधित्व दे देने से विरोध बढ़ेगा नहीं, यद्यपि उसके कम होने की सम्भावना है। Burns, op. cit., p. 107 तथा Overstreet के ऊपर निर्देशित लेख से भी तुलना कीजिये।

अभिवृद्धि के लिए कार्य कर सके और इसके माय-माय वह मौल्य रूप में अपने निर्वाचन-क्षेत्र के विशिष्ट हिस्सों की भी रक्षा करें।

तृतीय, वह उस राजनीतिक दल का अधिवक्ता माना जा सकता है, जिसका उसके निर्वाचन-क्षेत्र में बहुमत है और इस प्रकार वह अपने दल के आदेश का पालन करने के लिए बाध्य है चाहे किसी व्यवस्थापन सम्बन्धी नीति के मौखिक के विषय में उसके निजी विचार कितने भी हों। जब प्रस्तावों अथवा आदेशों द्वारा दण्ड की अभिव्यक्ति हाँ चुकी है, तब नैतिक दृष्टि में उसके अनुसार कार्य करने तथा मत देने के लिए वह बाध्य है। यह 'मर्लबनीय आदेश' (Mandate Imperatif) का सिद्धान्त है, जिसके अनुसार प्रतिनिधि एक प्रकार से टेलीफोन का तार बन जाता है, जिसके द्वारा आदेश एवं विचार व्यवस्थापक-मण्डल तक पहुँचाये जाते हैं। प्रतिनिधि के लिए यह सबका सम्भव है कि वह प्रथम और तृतीय सिद्धान्त के अनुसार कार्य कर सके, अर्थात् वह अपने निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करते हुए भी राष्ट्रीय तथा स्थानिक नीति के प्रश्नों पर अपने दल के आदेशों का पालन करें। परन्तु वह उसका साथ ही द्वितीय सिद्धान्त के अनुसार कार्य नहीं कर सकता, अर्थात् ऐसी अवस्था में जब सामान्य हितों और उसके क्षेत्र के हितों में मध्य हो, वह मुख्यतः सामान्य हितों के प्रतिनिधि की तरह कार्य नहीं कर सकता क्योंकि कोई भी प्रतिपुरुष अपने दो स्वामियों के विरोधी आदेशों का पालन नहीं कर सकता।

#### पूर्वकाल न विचार

जैसा पूर्व अध्याय में बतलाया जा चुका है, प्रतिनिधि व्यवस्था के विकास की पूर्वावस्था में प्रतिनिधि अपने विशेष वर्ग (कुलीन वर्ग, पादरो-वर्ग, सर्वसाधारण-वर्ग, कृषक, नगर निवासी आदि) का, जिसमें उसे चुना था, विशेष प्रतिपुरुष या प्रतिनिधि माना जाता था। उसे अपने वर्ग के आदेशों के अनुसार कार्य करना पड़ता था। वह उसका प्रति उत्तरदायी था तथा किसी भी समय अपने घर में वापस बुलाया भी जा सकता था। माग्न में, उसका कार्य प्राधुनिक समय के प्रतिनिधि की अपेक्षा राजदूत जैसा था। प्राधुनिक विचार के अनुसार प्रतिनिधि को कानून-निर्माण का पूरा अधिकार है, विचार प्रकाशन एवं मनदान की पूर्ण स्वतन्त्रता है, उसे कोई आदेश नहीं दिया जा सकता और न वह वापस ही बुलाया जा सकता है।

#### प्राधुनिक विचार

प्रतिनिधि के कार्य के सम्बन्ध में उपर्युक्त पुरातन विचार कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र का एजेंटमात्र है, समस्त राष्ट्र का प्रतिनिधि नहीं, इंग्लैण्ड में सत्रहवीं शताब्दी से पूर्व ही विलीन हो चुका था, यद्यपि फ्रान्स में उसका सौर फ्रेञ्च शान्ति से पहले तक नहीं हुआ, जबकि मनु १७८३ में स्टेट्स-जनरल ने अपनी राष्ट्रीय परिषद में अपने को राष्ट्र का प्रतिनिधि घोषित किया।

प्राधुनिक विचार को सर्वप्रथम वैधानिक कानून में उस समय स्थान दिया गया जब मनु १७९१ के फ्रेञ्च-विधान में स्पष्ट शब्दों में यह घोषित किया गया कि किसी भी प्रतिनिधि को किसी विशेष निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधि न होकर समस्त राज्य या राज्य का प्रतिनिधि होना चाहिए और उसे किसी प्रकार का आदेश नहीं दिया जाना चाहिए। यही सिद्धान्त मनु १८०१ के जर्मन-विधान (धारा २६), ३० नवम्बर मनु १८३१ के फ्रेंच ऑर्गेनिक लॉ (Organic Law), ऑस्ट्रियन निर्वाचन-कानून तथा मनु १८७४ के स्विस्-विधान (धारा ६१) में भी अभिव्यक्त हुआ था। इसमें यह स्पष्ट उल्लेख था कि व्यवस्थापक मण्डल के सदस्यों को बिना किसी आदेश



के अपना मत स्वतन्त्र गति से देना चाहिए। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद नवीन राज्यों में जो विधान स्वीकार किये गये, प्रायः उन सबमें भी इसी सिद्धान्त को स्वीकार किया गया। यह बात महत्वपूर्ण है कि अमेरिकन विधानों में से किसी में इस सिद्धान्त का विशिष्ट उल्लेख नहीं है।

**राजनीतिज्ञों तथा राजनैतिक लेखकों के विचार**

व्यवस्थापन-सम्बन्धी आदेश की प्रकृति के सम्बन्ध में ऊपर जिन तीन सिद्धान्तों का विवेचन किया गया है, उनके सम्बन्ध में मतभेद है, परन्तु राजनीतिज्ञों तथा राजनीतिक लेखकों के विचारों में तनिक भी भेदभाव नहीं है। यह विचार कि प्रतिनिधि सर्वप्रथम अपने निर्वाचन-क्षेत्र का, जिसने उनका चुनाव किया है, प्रतिपुरुष है अथवा विशेषतया उस दल का अभिवक्ता है जिमने उसे अपने टिकट पर चुन कर भेजा है, प्रायः समस्त लेखकों द्वारा दृष्टित माना गया है। इस विचार के कारण केवल राष्ट्रीय एवं माध्यमिक हितों का स्थानिक हितों की बेदी पर अतिशय ही नहीं होता बरन् इतने प्रतिनिधि का स्थिति भी मकुचित हो जाता है और इस प्रकार व्यवस्थापक-मण्डल का चरित्र भी निम्न हो जाता है, अधिक योग्य पुरुषों को उसमें अपनी सेवाएं प्रेषित करने का उत्साह नहीं रहता और राजनीतिक दल का प्रतिनिधि पर नियन्त्रण भी कठोर हो जाता है।

लॉर्ड ब्राउघम ने लिखा है कि पार्लियामेंट का सदस्य 'समस्त समाज की जनता का प्रतिनिधित्व करता है, समस्त वाशों में स्वतन्त्र निर्णय करता है; अपने निर्वाचन-क्षेत्र में निस्संकोच होकर सन्देश प्राप्त करता है, परन्तु वह उसके आदेशों में बाध्य नहीं है। हाँ, यदि प्रतिनिधि और निर्वाचक मण्डल के मध्य तीव्र मतभेद है, तो निर्वाचन-क्षेत्र पुनर्निर्वाचन में उसे अपना प्रतिनिधि न चुनकर उसे हटा सकता है।' 'यूँकि लोक-मता एक सीमित काल के लिए प्रतिनिधि सभा अर्थात् व्यवस्थापक-मण्डल को हस्तान्तरित हो जाती है, जनता इस बात के लिए बाध्य है कि वह अपने प्रभाव का ऐसा प्रयोग न करे जिसमें व्यवस्थापक-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत होने वाले प्रश्नों के सम्बन्ध में उनके प्रतिनिधियों के कामों पर नियन्त्रण लग जाय।' प्रतिनिधि के कार्य के सम्बन्ध में ऐसा ही विचार मनुष्येष्टी ने भी प्रकट किया है। उसने कहा है कि प्राधुनिक प्रतिनिधि राज्य का प्रतिनिधि है, किसी व्यक्ति, निगम या समुदाय का नहीं और उसका कर्तव्य राज्य के प्रति है। वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र के आदेशों को पालन करने के लिए बाध्य नहीं है और न वह अपने आचरण के लिए उनके समक्ष उत्तरदायी हो बनाया जा सकता है। वह उनके आदेशों को व्यक्त करने वाला एजेंट ही नहीं है जो ऐसा करने से इन्कार करने पर हटा दिया जा सके। इसके प्रतिकूल, उसे विचार एवं कार्य की पूर्ण स्वतन्त्रता है और अपनी बुद्धि तथा अन्तरात्मा पर बिना किसी प्रकार के प्रतिबन्ध के उसे सार्वजनिक आवश्यकताओं एवं इच्छाओं को अपनी ही बुद्धि के अनुसार समझने का पूरा अधिकार है।

एसमीन ने प्रतिनिधि की परिभाषा करने हुए कहा है कि प्रतिनिधि वह है, जो अपनी वैधानिक सत्ताओं की सीमा के भीतर जनता के नाम पर स्वतन्त्ररूप से कार्य करने के लिए निर्वाचित किया गया है। उसे अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए विचार एवं कार्य की पूरी स्वतन्त्रता होगी चाहिए, क्योंकि यदि कानूनी नियमों अथवा प्लवघनेय आदेशों के द्वारा पहले से ही उसके कार्यों का निर्णय कर दिया जायगा, तो

वह प्रतिनिधि नहीं, वरन् निर्वाचको का दूत या एजेण्ट मात्र होगा। निर्वाचन-क्षेत्र को यह अधिकार नहीं है कि वह अपने प्रतिनिधि को वागम बुलावे और न उसे आदेश दे कर उसके अधिकारी को गोमित करने का या उसके कामों को रद्द करने का भय दिखा कर उसे निर्दिष्ट प्रकार से काम करने के लिए विवश करने का ही अधिकार है। 'अल्पसंख्यक आदेश', प्रतिनिधि शासन के सिद्धान्त के विरुद्ध ही नहीं, वरन् राष्ट्रीय प्रभुत्व के सिद्धान्त के भी उल्लंघन ही विरुद्ध है।<sup>१</sup> एक दूसरे फ्रेन्च लेखक मासवार्ग ने भी इस सिद्धान्त की तीव्र आलोचना की है। यह सिद्धान्त इस विचार पर आधारित है कि प्रतिनिधि और निर्वाचको के बीच वैसा ही सम्बन्ध है, जैसा हुकूमत कानून के अन्तर्गत एक हुकूमतनामे से दो पक्षों के बीच स्थापित हो जाता है, अर्थात् प्रतिनिधि निर्वाचको द्वारा दिये हुए आदेश के अनुसार ही अपनी मताधी का प्रयोग कर सकता है। इस विचार का प्रतिपादक प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ एवं विचारक रूसो या परन्तु इसमें स्पष्ट असंगति है। उसके विचार में यह सिद्धान्त असम्भव है। यदि प्रतिनिधि केवल एजेण्ट मात्र है तो वह आवश्यक रूप से उस निर्वाचक-मण्डल का ही प्रतिनिधि है जिसने उसे चुना है, समस्त राष्ट्र का नहीं, क्योंकि जिन लोगों के मतों से वह चुना नहीं गया है, उनके तथा उसके बीच हुकूमतनामा सम्बन्धी सम्बन्ध नहीं हो सकता। इसका अतिरिक्त इस 'अल्पसंख्यक आदेश' से यह भी प्रकट है कि प्रतिनिधि को केवल वे ही अधिकार प्राप्त हैं जो निर्वाचको के आदेश द्वारा उसे प्रदान किये गये हैं। फलतः, निर्वाचक का यह अधिकार स्वोकार किया जाना चाहिए कि वे चुनाव के समय उसके अधिकारी पर प्रतिबन्ध लगाने के अधिकारी हैं, अर्थात् वे उसके लिए एक कार्यक्रम नियत कर सकते हैं, उसके आचरण की स्मरणा भी निश्चित कर सकते हैं; उन पर दायित्व साह सम्भते हैं तथा उसे आदेश भी दे सकते हैं।<sup>२</sup> एहमण्ड शर्क ने

१. *Droit Const.* (5th ed), pp. 263, 386 Lieber (*Political Ethics*, Vol. II, pp. 325-330) से भी तुलना कीजिये, उसने कहा है कि सच्चे प्रतिनिधि-शासन में प्रतिनिधि को अल्पसंख्यक आदेश देने की गुजायश नहीं है। परन्तु हमारा प्रतिनिधि की एजेण्ट मात्र मानता था (*Social Contract*, Bk III, Ch. 15) सन् १७६३ में फ्रेन्च अल्पसंख्यक में रॉम्पियेयर ने भी इसी सिद्धान्त का समर्थन दिया था।

२. *Op. Cit.*, Vol. II, pp. 209 ff. St. Girous (*La separation des pouvoirs*, pp. 160-165) ने कहा है कि निर्वाचक अपने मत के द्वारा अपनी ममस्त सत्ताएँ प्रतिनिधि को सौंप देता है और इस कारण वह व्यवस्थापन की सत्ता में अपने प्रतिनिधि के साथ हिस्सा नहीं बैठा सकता। अतः यदि कोई आदेश प्रतिनिधि को दिया जाता है तो व्यवस्थापक-मण्डल या न्यायपालिका को उसे दूर्य्य घोषित कर देना चाहिए और जो प्रतिनिधि निर्वाचको के आदेशों का अपने निर्णय के अनिर्कूल पालन करने का वचन देता है, उसे पराजित कर देना चाहिए। किन्तु मुख्य अल्पसंख्यक आदेश का समर्थक है। उसके मत में यह प्रश्न भी फ्रेन्च कानून का सिद्धान्त है। परन्तु उसका कथन है कि प्रतिनिधि को आदेश उसके निर्वाचक-मण्डल से प्राप्त नहीं होता, वरन् समस्त राष्ट्र की ओर से प्राप्त होता है जिसका वह प्रतिनिधि है। इस कारण वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र में आदेश लेने के लिए बाध्य नहीं है और न उस निर्वाचन-क्षेत्र का उसे कोई आदेश देने का कोई अधिकार ही है। पूरा राष्ट्र ही सामान्य मानद चुनावों में

प्रतिनिधि को कार्य को सम्बन्ध में अपनी स्थितिवाचक विचार प्रकट किया है जिसका सम्बन्ध राज भी समीक्षा लेखक करते हैं, यद्यपि यह साधुनिष्ठ प्रजातन्त्रात्मक विचार का प्रतीक नहीं है। उन्ने प्रेरित किया कि प्रतिनिधि को अपने उच्चोत्तम एवं निर्णायक का प्रयोग अपने निर्वाचन-क्षेत्र के लिए करना आवश्यक है और जब यह निर्णायक के मत के लिए उनका बलिदान कर देता है, तो इससे यह उतनी सेवा करने के स्थान में उनके मान विश्वासपात करता है। उन्ने कहा कि प्रतिनिधि को राज्य का एक स्वतन्त्र होना चाहिए—अर्थात् पर रक्षाहित सामु-दयता-दर्शन-सम्य के सम्मान नहीं होना चाहिए जिससे वे सब सामु के प्रत्येक भरोसे का ही ज्ञान हो सके।<sup>१</sup>

यहां प्रतिनिधि पर आदेशों का ध्यान हो ?

यहां प्रतिनिधि को अपने निर्वाचन क्षेत्र के आदेशानुसार ही कार्य करना चाहिए, समझें यहाँ उसका कार्य केवल एक एजेंट या दूत की भाँति उसकी भावनाओं को जानना और व्यक्त करना ही होना चाहिए या उसे अपनी निष्क-मुक्ति से, स्वतन्त्र रीति से सोच विचार कर अपने निर्वाचक की ओर से अपने कर्तव्य का निर्वाह कर उसके अनुसार कार्य करना चाहिए—ये दो प्रश्न हैं जिनके सम्बन्ध में प्रतिनिधि-विद्या में प्रतिष्ठा के बाद से हो मतभेद बना आता है। यद्यपि जॉन जॉन स्टुअर्ट मिल ने कहा है इन प्रश्नों का विचार राजनीतिक नीतिशास्त्र (Political Ethics) में होना चाहिए, राज्य-विज्ञान अथवा वैधानिक शास्त्र में नहीं, तथापि उनका हमारे प्रतिपाद विषय से सीधा सम्बन्ध है, यद्यपि उन पर यहाँ विचार करना सुनिवार्य होता है। इन प्रश्नों का उत्तर देने समय पत्रिका साहब के इन सुझावों पर भी ध्यान देना आवश्यक होना कि हमें अवगत द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि तथा ऐसे

समस्त सम्बन्धायक-मण्डल को आदेश देता है और प्रतिनिधि इस आदेश से बाध्य है, निती निर्वाचन-क्षेत्र के आदेश से नहीं। कई बार प्रोफेसर वालमिण्ट के लिए ऐसे सन्दर्भ चुने गये हैं, जिनको सब की समितियों ने आदेश दिये हैं और जिनके हस्ताक्षर निम्ने हुए सभी स्थान-पर उन समितियों के पास रहते थे ताकि समिति की नीति पर वे काम में लगे जा सकें। इन सब मामलों में प्रेम्बर डॉक डिपुटीज ने उन स्थानों को रद्द माना। किन्तु समय-समय पर प्रोफेसर सैतड ने ऐसे आदेशों को बनाने मान लेने के लिए प्रस्ताव रक्ते गये हैं।

१. मई १८८० में उसने ब्रिटिश के निर्वाचकों को जो भाषण दिया था, उसे पढ़िये। उसमें उसने उनके भरोसे के सम्मान न करने के कार्य को उचित बताया। उन्ने कहा कि 'वालमिण्ट विविध और विरोधी हितों के राजदूतों की परिवर्त नहीं है जिसमें प्रत्येक सदैव एक एजेंट की भाँति अपने हितों का दूसरों के विरुद्ध सम्पूर्ण करे, परन्तु वालमिण्ट एक राष्ट्र की परिवर्त है जिसका एक ही हित है, यद्यपि समूचे राष्ट्र का और जहाँ मार्ग-दर्शन स्थानिक उद्देश्यों एवं विचारों द्वारा नहीं प्रेरित नदनी सामान्य बुद्धि द्वारा निर्णित सार्वजनिक बहसाण द्वारा होना चाहिए। साथ सदैव की चुनते समय हैं परन्तु जब आपने उसे चुन दिया तब वह ब्रिटिश का सदैव नहीं रहता, वह वालमिण्ट का सदैव हो जाता है।'

२. Political Ethics, Vol. 11, p. 307. मई १८७१ के विभाग के अनुसार जर्मनी में बण्डेनराथ (Bundensrath) ने सदैव अपनी-अपनी सरकार के आदेशों के अधीन थे जो उन्हें बहुत कम राजदूतों के सामान मिलान करती थी।

प्रतिनिधि (जैसे कुछ मध-राज्यों में सीनेटर) में भेद मानना होगा जो किसी व्यवस्थापक-मण्डल या दूसरी राजनीतिक सम्थाओं द्वारा चुना जाता है, जिनका समस्त नागरिकों के निर्वाचक-मण्डल से भिन्न कानूनी अस्तित्व होता है और जो इस कारण अपनी इच्छा को अभिव्यक्त कर सकती है और आदेश भी दे सकती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सीनेट के सदस्य दीर्घ काल तक राज्यों के व्यवस्थापक-मण्डलों द्वारा चुने जाते रहे और उन्हें उस समय राष्ट्रीय सरकार के समान भेजे हुए राज्यों के राजदूत जैसा सम्मान की प्रवृत्ति रही और आज भी है। ऐसी स्थिति में राज्यों के व्यवस्थापक-मण्डलों को उन्हें मत देने के दृष्टि के विषय में आदेश देने के अधिकार के समर्थन में तर्क दिया जा सकता है।<sup>१</sup>

### स्वीकारात्मक विचार

उस प्रतिनिधि के कल वय व सम्बन्ध में, जिसका जनता में प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन किया है, आज यह व्यापक रूप में कहा जाता है, जैसा इस दाय में प्रति-लक्षित होता है, वह उन लोगों का अधिवक्ता (Monthi-piece) मात्र है जिनकी ओर से वह खोलता है, उसे अपनी इच्छा की अपेक्षा अपने निर्वाचकों की इच्छा की ही, जब वह उसे स्पष्ट रूप से मान्य हो जाय, व्यक्त करना चाहिए अथवा उसे स्थाप-न देकर किसी दूसरे ऐसी व्यक्ति के लिए स्थान धासी कर देना चाहिए जो अधिक सच्चाई के साथ उनके भावों एवं विचारों का प्रतिनिधित्व कर सके, अन्यथा वह जनता का प्रतिनिधि कैसे कहला सकता है और वह उनकी ओर से उसी तरह कैसे खोल सकता है, जैसे यदि वे उसके स्थान पर होते तो स्वयं खोलते?

### निवेष्टात्मक विचार

परन्तु जो इस विचार को स्वीकार करते हैं, वे उसकी निम्न के मार्ग में, जो व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं, उन पर ध्यान नहीं देते। निर्वाचकों की इच्छा सदैव जानी नहीं जा सकती और न वह प्रतिनिधि पर प्रकट ही की जा सकती है, क्योंकि ऐसे कोई साधन नहीं जिनसे उन अनेक कानूनों तथा योजनाओं के सम्बन्ध में, जो व्यवस्था-पक-मण्डल के नाम से आते हैं, उनकी भावनाओं का सकलन किया जा सके। यह मान नहीं मानी जा सकती कि उसके निर्वाचन-क्षेत्र के स्थानिक दल की समिति (यही एक ऐसी सगठित संस्था है जो आदेश देने के योग्य है) का मत निर्वाचकों का मत भी है। वास्तव में, लोकमत का ज्ञान प्रतिनिधि-प्रणाली की परीक्षात्मक प्रक्रिया द्वारा ही सम्भव है। कभी-कभी, जिसे लोकमत मान लिया जाता है वह, वास्तव में,

१. मनु १६१३ के पहले जब संयुक्त राज्य के सीनेटर राज्य के व्यवस्थापक-मण्डलों द्वारा निर्वाचित होन थे, कभी-कभी राज्य के व्यवस्थापक-मण्डल आदेश देने के अधिकार का दावा करते थे और प्रयोग भी करते थे। इन आदेशों का कभी-कभी पालन होता था और कभी उनकी अवहेलना भी होती थी। (Bur-  
ness (Op Cit, Vol. II p. 50) आदेश देने के अधिकार को नहीं  
मानता। उसका कथन है कि प्रत्येक सीनेटर और प्रतिनिधि अपनी बुद्धि के  
1. समस्त संयुक्त राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है और संयुक्त राज्य में ऐसा  
क. निर्वाचन क्षेत्र नहीं है जो किसी भी मदन में अपने सदस्य पर नियन्त्रण की  
माँ सकता है या उससे त्याग-पत्र माँग सकता है। Lieber (Political  
Ethics, Vol. II, p. 361) ने भी इस सिद्धान्त को अनंगत, असमर्थनीय तथा  
अव्यवहारिक बताया है।

उत्तेजित जन-साधारण का सांख्यिक भावावेश ही होता है, जनता का सुचिन्तित निर्णय नहीं।

परन्तु जहाँ प्रतिनिधि ने अपने निर्वाचन से पूर्व किसी कार्य को करने की प्रतिज्ञा की हो, वहाँ आदेश का पालन करने के कर्तव्य का प्रश्न कुछ मरल हो जाता है क्योंकि उस दशा में आदेश का पालन न करना विश्वासघात होगा जो कोई भी प्रतिनिधि नहीं कर सकता। किन्तु यह सार्वजनिक नीति का एक गम्भीर प्रश्न है कि क्या निर्वाचन-क्षेत्र को चुनाव में यह शर्त रखनी चाहिए कि उम्मीदवार उनके द्वारा व्यक्त किये हुए विचारों का पालन करेगा।<sup>१</sup>

यद्यपि प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त वास्तव में इस बात की आवश्यकता समझता है कि प्रतिनिधि को ऐसा कोई वचन देना चाहिए जिसे वह स्वयं उचित नहीं समझता—इस सम्बन्ध में लॉर्ड ब्राइस ने यह मत प्रकट किया है कि जो परिस्थितियाँ उसके निर्वाचन के समय थी, वे उसकी सदस्यता की अवधि की समाप्ति के पूर्व बदल सकती हैं और जो वचन उसने अपने चुनाव से पूर्व दिये, वह उन्हें कदापि न देता यदि उसे परिस्थितियों के परिवर्तन का पूर्व-ज्ञान होता।<sup>२</sup> इसके अतिरिक्त क्या उसे यह अधिकार नहीं है कि वह व्यवस्थापक-परिषद् के वाद-विवादों तथा अन्य साधनों से, जो वचन देते समय उपलब्ध नहीं थे, जो कुछ मोखे, उससे लाभ उठावे ?

यह विचार ठीक हो सकता है कि प्रतिनिधि को अपने विचार और कार्य में पूर्ण स्वतन्त्रता हो, उस पर किसी प्रकार के आदेशों का बन्धन न हो; परन्तु उसे यह कदापि न समझना चाहिए कि निर्वाचकों के मत पर गम्भीरता के साथ विचार किसे बिना उसकी समझौता की जा सकती है अथवा वह उन प्रतिज्ञाओं से बाध्य नहीं जो उसने चुनाव के समय की थी। स्पष्ट ही, जैसा हैरॉल्ड लास्की ने

१. जॉन स्टुअर्ट मिल की राय चुनाव से पूर्व दिये हुए वचनों के विरुद्ध है। उनका कथन है कि प्रतिनिधि से वचन कभी नहीं लेना चाहिए जब तक किसी कारण ऐसी स्थिति पैदा न हो जाय जिसमें उन्हें कोई अपना उम्मीदवार न मिले और किसी ऐसे व्यक्ति को चुनना पड़े जो विरोधी हितों के प्रभाव में मानस होता हो। Representative Government, pp. 227-228. इसी विषय पर Lieber, Political Ethics, Vol. II, Bk. VI Ch. 3 भी देखिये। लॉर्ड ब्राइस ने बतलाया है कि इंग्लैण्ड में पहले प्रायः प्रतिनिधियों से वचन लिये जाते थे परन्तु कभी-कभी प्रतिनिधि वचन देने से इन्कार भी कर देने थे। सन् १८२२ में मेकॉले ने एक राजनीतिक समिति के सामने कहा था कि मैं किसी भी अवस्था में वचन नहीं दे सकता।

२. Modern Democracies, Vol. II, p. 352. प्रतिनिधि को किस समय-त्याग-पत्र दे देना चाहिए, इस विषय में ब्राइस (वही, पृष्ठ ३५३) ने लिखा है : 'एक बात स्पष्ट है। जब प्रतिनिधि अपने दल की नीति को इतना नापसन्द करता हो कि उसकी इच्छा दूसरे दल में सम्मिलित हो जाने की होती हो तो उसका कर्तव्य है कि वह अपना पद तुरन्त त्याग दे। आजकल इंग्लैण्ड में यही नियम है। इसी प्रकार यदि किसी महत्वपूर्ण विषय में, जिसका समर्थन करने के लिये वह चुना गया था, उसका मत इतना बदल जाय कि वह उसका समर्थन न कर सके, तो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए।'

कहा है, वह स्वतन्त्र व्यापार के प्रश्न पर अपना निर्वाचन करा कर व्यवस्थापक-मण्डल में मरझणात्मक आयात-निर्यात कर (Protective Tariff) के लिए मत नहीं दे सकता। जो प्रतिनिधि सच्चाई के साथ अपने निर्वाचन-क्षेत्र की इच्छा के प्रतिनिधित्व के लिए प्रयत्नशील है, वह उसकी भावनाओं की उपेक्षा नहीं करेगा; परन्तु जहाँ तक उसके सर्वोष्ठ निर्णय तथा राष्ट्र के प्रति कर्तव्य-भावना के अनुकूल होगा, वह उन भावनाओं का आदर करेगा और उनके अनुसार कार्य करेगा। एडमण्ड बर्क ने भी यह स्वीकार किया कि 'प्रतिनिधि के लिए यह गौरव और आनन्द की बात है कि वह निर्वाचकों के साथ घनिष्ठ सम्पर्क में रहे, निम्नकोच वत्र-व्यवहार करे और 'उनकी इच्छाओं का उनकी दृष्टि में यथेष्ट ध्यान हो और उनके विचारों का महान् आदर।'

बर्क ने मस्य हो कहा है कि राज्य की चेतना के निर्माण में निर्वाचन-क्षेत्र के विचारों का प्रत्यक्ष ही ध्यान रखना चाहिए, परन्तु व्यवस्थापन प्रतिनिधित्व की प्राधुनिक प्रणाली में निर्वाचन प्रणाली में निर्वाचन क्षेत्र की इच्छा का कोई स्थान नहीं है। प्रतिनिधित्व का मार इसमें है कि जनता एक नियत अवधि के लिए अपनी मत्ता को त्याग कर अपने एक निर्वाचित प्रतिनिधि को सौंप दे और उसे शासन में वह काम करता चाहिए कि यदि उसे इस प्रकार मत्ता नहीं दी जाता तो जनता स्वयं ही करती। परन्तु यदि निर्वाचक प्रतिनिधि पर इतना नियन्त्रण रखें कि उसके द्वारा वे स्वयं ही कार्य करने लगे तो यह प्रतिनिधित्व नहीं रहता। निर्वाचक अपने प्रतिनिधि के साथ पत्र व्यवहार कर सकते हैं, उसे अपने मत विचार और अपनी आवश्यकताएँ बनना सकते हैं, उसके सार्वजनिक आचरण के सम्बन्ध में अपना निर्णय दे सकते हैं; उन अपने आदेशों का पालन करने को कह सकते हैं और यह चेतावनी भी दे सकते हैं कि यदि उनकी प्रवृत्ति की गयी, तो वे उन पर विश्वास नहीं करेंगे और आगामी निर्वाचन में उसे अपना प्रतिनिधि नहीं चुनेंगे। परन्तु कार्य तो उसे करना है, उनकी नहीं।<sup>१</sup>

1. Political Science and Constitutional Law, Vol. II, p. 116. कोलम्बिया विश्वविद्यालय के कुलपति बल्टर के इस कथन में भी तुलना कीजिये। जनता का सच्चा प्रतिनिधि बिना विचारों अपने निर्वाचकों की बात कहने वाला या आहुकार नोकर नहीं होता जो प्रत्येक मत-परिवर्तन या आदेश के साथ अपना मार्ग बदलता रहे। वह उनकी धर्मरात्मा, उनकी घनिष्ट दृष्टि तथा उनके निर्णय का, जिन्हें वह अपने हृदय निश्चय से मान्य कर सकता है, अधिवक्ता है। True and False Democracy, p. 17 उसने यह भी कहा है कि समुक्त राज्य में प्रतिनिधि शासन के मौलिक सिद्धान्तों का नाश तभी आरम्भ हो गया जब 'दलीय कांड की मार ने प्रतिनिधि का केवल एजेंट बना दिया, जब हमने प्रतिनिधि का आदेश देना शुरू कर दिया और जब हमने चुनाव के पहले भी प्रतिनिधि से कुछ काम करने और कुछ कामों का विरोध करने का वचन आग्रह कर दिया।' Why Should We Change Our Form of Government, p. 18 तुलना भी कीजिये, Taff (Popular Government) में मकता ह्विंसने बर्क के सिद्धान्त का समर्थन किया है। Laski (op. cit.) 1. II, बर्क का समर्थन किया है। प्रबंधात्मक बन या है Laski, Works, Vol. XI, pp. 35-37.

## प्रतिनिधि के लिए निर्णय की स्वतन्त्रता

सामान्य स्थितियों में प्रतिनिधि उसके श्रोतन निर्वाचकों की प्रपेक्षा अधिक बुद्धिमान होगा, उसे राजनीति तथा शासन का अनुभव भी होगा और उसका ज्ञान तथा योग्यता भी उच्चतम होगी, अतः उसके निर्णय का निर्वाचकों को सम्मान करना चाहिए।<sup>१</sup> प्रतिनिधि-प्रणाली इस कल्पना के आधार पर स्थिर है कि ऐसे प्रतिनिधि चुने जायेंगे, जिनको सार्वजनिक मामलों का श्रोतन निर्वाचक की प्रपेक्षा अच्छा ज्ञान होगा और वह उनकी व्यवस्था करने में भी अधिक कार्यक्षम होगा। जैसा सिजविक ने कहा है, ऐसी परिस्थितियों में जनदाताओं का कार्य है, उनका चुनाव करना, उन्हें शासन-कार्य के सम्बन्ध में शिक्षा देना नहीं।<sup>२</sup> उसे उनके मतानुसार कार्य करने की विवश नहीं करना चाहिए जबकि विचार-विमर्श तथा तर्क से समर्थित उसका निर्णय उसके विपरीत हो। एक विद्वान का मत है कि जन-साधारण कानून-निर्माण के सम्बन्ध में बुद्धिपूर्वक निर्णय करने के योग्य हैं। वे सार्वजनिक नीति-सम्बन्धी मोटे प्रश्नों के सम्बन्ध में बुद्धिमत्तापूर्वक अपने विचारों को प्रकट कर सकते हैं, परन्तु विस्तार की बातों में ऐसा नहीं कर सकते। इसका निष्कर्ष यही है कि यदि निर्वाचक अपने मतानुसार कार्य करने पर जोर देते हैं, तो यह बुद्धिमान नहीं है।<sup>३</sup>

परन्तु, जैसा मिल का कथन है, लोकतन्त्र अस्ति-भावना के अनुकूल नहीं है। प्राधुनिक प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में जनता में यह भावना परिधायित है कि वे सार्वजनिक आवश्यकताओं के सम्बन्ध में विचार करने तथा निर्णय करने में उतनी ही योग्य हैं जितना उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि। संक्षेप में, प्रत्येक देश में पात्र

१. मैकलि ने सन् १८३२ में भाषण देते हुए कहा था—‘प्रतिनिधि-प्रणाली की बड़ी खूबी यह है कि उसमें लोक-नियन्त्रण तथा श्रम-विभाजन दोनों के लाभ प्राप्त होते हैं। जिस प्रकार एक पैर एक साधारण आदमी की प्रपेक्षा औपधियों की अधिक श्रममत्ता है और एक चमार साधारण मनुष्य की प्रपेक्षा जूते अधिक प्रच्छेदनाता है, उसी प्रकार वह व्यक्ति, जिसका जीवन राज्य के कार्य करते बीता है, एक साधारण व्यक्ति की प्रपेक्षा अधिक अच्छा राजनीतिज्ञ होता है। मेरा मत यह है कि निर्वाचकों की मावधानों के साथ निर्वाचन करना चाहिए और उनके बाद प्रतिनिधि पर पूरा विश्वास करना चाहिए तथा जब उसकी प्रवृत्ति समाप्त हो जाती है तो उसके कार्य पर श्यायपूर्वक विचार करके निर्णय देना चाहिए।’

२. *Elements of Politics*, p. 558. तुलना भी कीजिये, Taft, *Popular Government*, p. 29.

३. तुलना कीजिये, Mill, *Representative Government*, Ch. 12. उसने लिखा है कि ‘जब निर्वाचकों तथा प्रतिनिधि के निर्णयों में कोई मौलिक भेद लगे तो निर्वाचकों को यह सोचना चाहिए कि जब एक योग्य व्यक्ति उनसे सहमत नहीं है तो सम्भव है वह (निर्वाचक) गलत कर रहा हो। यदि ऐसा न भी हो तो भी यह बात उसके लिए विचारणीय है कि जब एक योग्य व्यक्ति उन अपने-कानेक मामलों में, जिनके विषय में वह कोई निर्णय नहीं कर सकता, उसकी ओर से काम कर रहा है तो ऐसे महान् लाभ के लिए अपनी राय को छोड़ देना क्या ठीक नहीं होगा।’

प्रतिनिधि के कार्य को उपर्युक्त दृष्टिकोण से नितान्त भिन्न दृष्टिकोण से देखने की प्रवृत्ति है। प्राधुनिक विचार के अनुसार उमका कार्य अपनी अन्तरात्मा, अपनी निर्णय-बुद्धि तथा अपने प्रपयन द्वारा सार्वजनिक हित की व्याख्या करना नहीं है, बरन् यथा-शक्य यह निश्चय करना है कि लोकमत क्या चाहता है, उसकी माँग क्या है और उसके अनुसार कार्य करना है, चाहे उसकी अन्तरात्मा एवं विवेक-बुद्धि इसे उचित समझे या अनुचित।

### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Benoist,	"Crise de l'etat moderne," Ch. 3.
Bonn,	"The Crisis of European Democracy" (1925), Ch. 5
Bramhall,	"The National Economic Council of France," <i>Amer Pol. Sci. Rev.</i> , Vol. XX, pp. 623 ff.
Bryce,	"Modern Democracies" (1922), Vol. II, pp. 350-357.
Carre de Malberg,	"Theorie generale de l'etat" (1922), Vol. II, Ch. 2
Duguit,	"Traite de droit constitutionnel" (2nd ed., 1921), Vol. II, secs. 45-46, also his article, "La representation syndicale au parlement," <i>Revue politique et parlementaire</i> , July, 1911.
Esmelin,	"Elements de droit constitutionnel francais et compare" (7th ed., 1921), Vol. I, pp 326 ff
Finer,	"Representative Government and a Parliament of Industry; A Study of the German Federal Economic Council" (1923), Pt. I, Ch. 1, Pt. II, Chs 4-8
Gilchrist,	"Principles of Political Science" (1921), pp 328-335
Humphreys,	"Proportional Representation" (1911).
Keith,	"Responsible Government in the Dominions" (1912), Vol. I, Pt. III, Ch. 6
Laski,	"A Grammar of Politics" (1925), pp. 80-88, 311-327
Mill,	"Representative Government" (1861), Chs. 11-12
Overstreet,	"The Government of Tomorrow," <i>Forum</i> , July 1915, pp. 7 ff.
Reinsch,	"American Legislatures and Legislative Methods" (1907), Ch. 7.
Sharp,	"Le probleme de la seconde chambre" (1922), Ch. 3.
Sidgwick,	"Elements of Politics" (1897), Ch. 20.



- Siemens, "Germany's Business Parliaments," *Current History*, Sept. 1924, pp. 994 ff.
- Williams, "The Reform of Political Representation" (1918).
- Willoughby, "The Government of Modern States" (1919), Ch 13.
- Willoughby and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1911), Chs. 14-15.
-

## कार्यपालक अंग

### (१) मगडन के सिद्धान्त

#### कार्यपालक अंग का विस्तार

शासन का प्रथम विभाग है व्यवस्थापक-मण्डल। इसका विवेचन गत दो अध्यायों में किया जा चुका है। उसका दूसरा (और यदि कुछ संस्थाओं के समान निर्वाचक-मण्डल की भी शासन का अंग मान में तो तीसरा) मन्त्रालयों विभाग अथवा अंग कार्यपालक-अंग (Executive Organ) है। व्यापक एवं मानुषिक अर्थ में कार्यपालक विभाग के अन्तर्गत व सनन्त अधिकारी, राजकीय कर्मचारी तथा एग्जिनिटो आ जाते हैं, जिनका कार्य राज्य की इच्छा की विषय व्यवस्थापक-मण्डल से व्यक्त कर काटन का कर दे दिया है, कार्यपालक में परिणत करना है। इस अर्थ में इसके अन्तर्गत राज्य-प्रमुख (राजा, सम्राट् या राष्ट्रपति) के अतिरिक्त मन्त्रि मण्डल तथा वे समस्त कार्यपालक अधिकारी वगैरे तथा प्रशासनिक कर्मचारी वगैरे आते हैं, जिन्हें ईंग्लैण्ड तथा समुदाय राज्य में "नागरिक सेवा" अर्थात् 'निश्चित मन्त्रि' कहा जाता है। इस प्रकार व्यवस्थापक-मण्डल, न्यायपालिका और सम्भवतः राजदूतों को छोड़ कार्यपालक विभाग में सनन्त शासन-मण्डल आ जाता है। ईसल वसूल करने वाले इन्स्पेक्टर, कमिशनर, पुलिस और हायर मैजिस्ट्रेट तथा नौसेना के अधिसूचक कार्यपालक मण्डल के ही अंग हैं।

शासन के कार्यों के सम्बन्ध में द्विस्तरीय सिद्धान्त के अनुसार स्वायत्तता भी इस वर्ग के अन्तर्गत आ सकते हैं, क्योंकि इस सिद्धान्त के अनुसार उनका काटन को सट्ट करने का कार्य वास्तव में काटन का कार्यभार करने की प्रक्रिया का ही एक पहलू है। किन्तु सामान्यतया जब हम "कार्यपालक" (Executive) शब्द का प्रयोग करते हैं तो हमसे आशय राज्य के प्रमुख तथा उनके सहायक एवं मन्त्रियों से आ, जैसा इन्स्ट्रुक्शन्स में, एक 'परिषद्' में, जो उन कार्यों का सम्पादन करती है, जिन्हें दूसरे वर्गों में एक व्यक्ति करता है, या जैसे अमेरिका के राज्यों में, सर्वोच्च तथा मुख्य निर्वाचित शासक-व्यक्तियों से, जो उनके साथ कार्यपालक मण्डल में हाथ बँटाते हैं होता है।<sup>१</sup>

जैसा गत अध्याय में बतौराया जा चुका है, कुछ संस्थाओं ने कार्यपालक (Executive) तथा प्रशासन (Administration) के कार्यों में भेद माना है और वे

१. अमेरिकन मुद्रित के कुछ राज्यों में (उदाहरणार्थ, इल्लिनाइस में) विधान में सर्वोच्च को 'प्रमुख' बताया है, जन्तु कार्यपालक विभाग में सर्वोच्च तथा अन्य निर्वाचित राज्य-अधिकारी शामिल हैं।

राष्ट्र के कार्यपालक विभाग तथा प्रशासन विभाग में भी भेद मानते हैं।<sup>१</sup> परन्तु मालवर्ग जैसे अन्य लेखक कार्यपालक तथा प्रशासनात्मक कार्यों में सारभूत भेदों की स्वीकार करने हुए भी कार्यपालक भग से भिन्न प्रशासनात्मक भग के अस्तित्व को नहीं मानते और वास्तव में यह उचित ही है क्योंकि ऐसा कोई भी शासन नहीं है, जिसमें इस प्रकार दो सर्वथा विभिन्न विभाग हों।

**कार्यपालक विभाग का एकात्मक लक्षण**

कार्यपालिका का कार्य सारत, व्यवस्थापन-कार्य से भिन्न है अतः उसका संगठन उन सिद्धान्तों से भिन्न सिद्धान्तों पर होना चाहिए जिनके आधार पर व्यवस्थापिका का संगठन किया जाता है। व्यवस्थापक-मण्डल में सदस्य-संख्या आवश्यक रूप से अधिक होनी चाहिए, अर्थात् उसे जनता के समय-समय पर निर्वाचित प्रतिनिधियों की संभा होनी चाहिए। व्यवस्थापक-मण्डल का कार्य है विचार-विमर्श, समाज की साधारण आवश्यकताओं पर विचार तथा राजकीय कर्मचारी वर्ग एवं नागरिकों के व्यवहार के लिए नियमों का निर्माण।<sup>२</sup> कार्यपालिका का काम प्रधानतः विचार करना नहीं बल्कि व्यवस्थापक-मण्डल तथा विधान-सभा द्वारा अभिप्रेत तथा न्यायपालिका द्वारा स्फुट की हुई राज्य की इच्छा को कर्मान्वित करना है। इस प्रकार के कार्य-सम्पादन में कार्यकुशलता के लिए शीघ्रता के साथ निर्णय प्रयोजन की एकता और कभी-कभी कार्यवाही की गोपनीयता परम आवश्यक होती है। न्यायाधीश स्टोरी ने लिखा है कि सामान्यतया यह संगठन सबसे उत्कृष्ट है जो कार्यपालिका में तुरन्त ही शक्ति का संचार कर सके और जनता की सुरक्षा दे सके।<sup>३</sup> अतः इसके लिए विविध विचारों के सवस्यों से निमित्त एक विशाल परिषद् की अपेक्षा एक व्यक्ति अथवा कुछ व्यक्तियों की समिति ही अधिक योग्य होगी। कार्यपालिका सत्ता की अनेक समान अधिकारियों के बीच विभक्त कर देने से वह आवश्यक रूप से निर्बल हो जायगी, विशेषकर मकद के समय जब राज्य के जीवन की रक्षा के लिए निर्णय और कार्य में शीघ्रता होनी चाहिए।<sup>४</sup>

राजनीतिज्ञों एवं राजनीतिक लेखकों में भी इस सम्बन्ध में मतभेद है कि कार्यपालक विभाग के संगठन में एकता के सिद्धान्त की आवश्यकता है। एलेक्जेंडर हैमिल्टन ने बढ़कर योग्यतापूर्वक किसी ने भी इस मत का प्रतिपादन नहीं किया है। उसने लिखा है कि 'कार्यपालिका' में भोज या शक्ति श्रेष्ठ शासन की परिभाषा में एक प्रमुख विशिष्टता है। बाहरी आक्रमण से समाज की रक्षा के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है; कानूनों पर अमल कराने के लिए, सार्वतायियों तथा अन्यायियों के संगठनों से, जो कभी-कभी न्याय की प्रक्रिया में बाधा डालते हैं, सत्पत्ति की रक्षा के लिए और सच्चाकाशियों, अराजकतावादियों तथा अत्याचारियों से नागरिक स्वाधीनता की रक्षा के लिए भी यह कम आवश्यक नहीं है।<sup>५</sup>

१. उदाहरणार्थ, Willoughby, *The Government of Modern States*, Ch. 16.
२. तुलना कीजिये, Sidgwick, *Elements of Politics*, p. 413.
३. *Commentaries*, Vol. II, Sec. 1417; तुलना भी कीजिये, Woolsey, *Political Science*, Vol. II, p. 270 तथा Kent, *Commentaries*, Vol. I, lect. XIII, Sec. 1.
४. तुलना कीजिये, Sidgwick, *op. cit.*, p. 410.
५. *The Federalist*, No. 69.

न्यायाधीश स्टोरो ने लिखा है कि 'सबसे प्रसिद्ध राजनीतिज्ञों ने संप्रमूर्णता से इस विधान की स्वीकार किया है कि कार्यपालिका एक मंत्र हो और व्यवस्थापिका बहुमन्यक । उन्होंने शक्ति की कार्यपालिका सत्ता की सबसे आवश्यक योग्यता मानी है और शक्ति एक व्यक्ति को सौंप देने से ही सर्वोत्तम गति में प्राप्त होती है ।' कार्यपालिका के संगठन में अनेकता होने से दोनों की छिपाने की प्रवृत्ति पैदा होती है और दायित्व का विनाश होता है ।<sup>१</sup> मिल ना मन है कि ऐसी व्यवस्था में शायद केवल नाममात्र का हो होता है । "बार्ड" (ममिति) जो कुछ भी करता है, वह किसी का भी कार्य नहीं होता और उसके लिए कोई भी उत्तरदायी नहीं टहलगा जा सकता । जहाँ अनह व्यक्ति उत्तरदायी होने है वहाँ सोच एक-दूसरे पर शायद दोष देते हैं और इन प्रकार कार्यपालिका में प्रेरक शक्ति की शक्ति होती है और मोहमन के नियन्त्रण व लाभ नष्ट हो जाते हैं ।

**बहुमन्यक कार्यपालिकाओं के उदाहरण**

इतिहास में हमें बहुमन्यक कार्यपालिकाओं के उदाहरण मिलते हैं; परन्तु सगम में अधिकांश क्षणभंगुर थी प्राचीन काल में एवेम में कार्यपालिका सत्ता अनेक अधिकांशों में विभाजित थी, और वे सब एक-दूसरे से स्वतन्त्र थे । रोमन विधान में एक ही समय में दो बौमल (Consuls) होने से जिन्हें कार्यपालिका सत्ता का एक भाग नहीं बन पुगं सत्ता प्राप्त थी और उनमें से कोई भी दूसरे कार्य को निषिद्ध टहल सकता था । पूर्व समय में स्पार्टा में दो राजा रहते थे और उनके सघो-मध्य पदा के संगठन में भी इसी विधान का प्रयोग किया जाता था ।<sup>२</sup> फ्रांस में फ्रांसि के बाद कई विधानों के अन्तर्गत बहुमन्यक कार्यपालिका का प्रयोग किया गया । मन् १७६१ व विधान के अनुसार कार्यपालिका सत्ता पाँच व्यक्तियों की एक ममिति (Directory) में निहित थी, परन्तु उसके परिणाम बड़े असम्योदप्रद हुए ।<sup>३</sup>

अन्यान्य समय में समस्त राज्यों में, केवल एक राज्य (स्विट्जरलैंड) को छोड़

१. Commentaries, secs 1419, 1424; Mill, Representative Government, Ch. 14.
२. De Lolme, Constitution of England, Bk II, Ch. 2.
३. Woolsey, Political Science, Vol II, p. 269. Hamilton (The Federalist, No. 69) ने कहा है कि दूसरे राष्ट्रों व अनुभव से इस सम्बन्ध में बहुत कम शिक्षा प्राप्त होती है किन्तु जो कुछ भी प्राप्त होती है, वह यही बताया है कि बहुमन्यक कार्यपालिका का माह ठाक नहीं है । ईकियन लोग का धाड़ में प्रयोग व बाद उसका न्याय करना पडा । रोम के इतिहास में प्रकट है कि कानून तथा बाद में उनके अनाथान् में निरक द्विचूनों के भगडों में रोमन गणतन्त्र की उठा दानियाँ मढ़ना पटी ।
४. Esmein, Droit Const, p. 473. St. Girous (La Separation des pouvoirs p. 263) ने कहा है कि डाइरेक्टरी का नामन दुःखप्रद था । वह कभी नियत न जाना था, कभी प्रचण्ड । कार्यपालिका सत्ता की निर्वलता के व कारण यह अनुत्तरदायी तथा दुर्दान्त व्यवस्थापक-संगठन की स्थापना हुई । कार्यपालिका का इस प्रकार का संगठन जनता की अधिनायक तन्त्र से प्रेम करना मित्रान का सत्य प्रच्छा माघन है ।

कार्यपालिका का संगठन एकात्मक सिद्धान्त के आधार पर है।<sup>१</sup> स्विट्जरलैण्ड में कार्यपालिका सत्ता सात व्यक्तियों को एक परिषद् में निहित है। इनमें से एक की उपाधि 'राज्यमण्डल का प्रेसिडेण्ट' है। यह राजकीय समारोहों में राज्य प्रमुख की तरह कार्य करता है परन्तु वास्तव में यह 'परिषद्' का सम्मतिमात्र होता है और उसे अपने सहयोगियों से कुछ भी अधिक सत्ता नहीं है। 'स्विट्जरलैण्ड' में स्विस जनता की विनिष्ट आदतों एवं परम्पराओं के कारण तथा स्थानीय अनुभव द्वारा इसके लिए पहले से ही तैयारी रहने के कारण इस प्रणाली के व्यवहार में अन्य देशों की प्रेरणा कम कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है। यह प्रणाली दीर्घ काल से स्विट्जरलैण्ड के प्रांतों या प्रदेशों में प्रचलित थी और इस कारण जब उसकी प्रतिष्ठा सन् १८४८ में राज्यमण्डल के विधान में की गयी तब तक यह प्रयोग की व्यवस्था में से निकल चुकी थी।<sup>२</sup>

सांसद शासन-प्रणाली के अन्तर्गत कार्यपालिका सत्ता का संगठन

स्विट्जरलैण्ड ही एकमात्र ऐसा स्वतन्त्र राज्य है जिसमें दोनों प्रकार की कार्यपालिका सत्ता—नाममात्र की तथा वास्तविक—एक परिषद् को सौंपी गयी है, परन्तु यह स्मरण रखना चाहिए कि जिन देशों में सांसद (पार्लियमण्टरी) शासन-प्रणाली प्रतिष्ठित है, उनमें कार्यपालिका सत्ता का वास्तविक प्रयोग मन्त्रि-परिषद् द्वारा किया जाता है। सर्वप्रथम, यदि हम नाममात्र की कार्यपालिका सत्ता (राजा या राष्ट्रपति) पर विचार न करें, उनमें कार्यपालक विभाग 'परिषद्' सिद्धान्त पर संगठित होते हैं। यह भी उल्लेखनीय है कि जर्मन राज्यों में मुख्यतः प्रुसा, वेस्ट्फालिया, बोडेन, बर्टेमबर्ग आदि में नाममात्र की कार्यपालिका को हटा कर शासन-सत्ता मन्त्रियों को सौंप दी गई है। उनमें से अधिकांश में व्यवस्थापक-परिषद् (Landtag) एक मन्त्रि-सभापति

१. Esmein का कथन है कि फ्रान्स में कुछ सीधे सन् १८७१ में बहुसंख्यक कार्यपालिका की स्थापना करना चाहते थे। उनका तर्क यह था कि इस-प्रकार की कार्यपालिका अनियमित सत्ता के विरुद्ध सबसे अच्छी गारण्टी है क्योंकि इससे अनेक ही संसदेतर और अविशेषी कार्यपालक के कार्यों के ऊपर अधिक प्रभाव-शाली दबावट लग सकती है। *Droit Const.*, p. 472.

२. Lowell, *Government and Parties in Europe*, Vol. II, pp. 196-208 ; Bryce, *Modern Democracies*, Vol. I, p. 351. वाइस ने लिखा है कि स्विट्जरलैण्ड की संघीय परिषद् (Federal Council) की वैधानिक स्थिति तथा उसके कार्य की दृष्टि से स्विस-प्रणाली अत्यन्त सफल मंस्था मानी गयी है क्योंकि इनसे तीन महान् लाभ प्राप्त हैं—एक निर्दलीय संस्था जो व्यवस्थापक-मण्डल पर प्रभाव डाल सकती है और कठिनाइयों की व्यवस्था में सामंजस्य स्थापित कर सकती है, इससे देश के प्रशासन-कार्य की सर्वोत्तम योग्यता वाले व्यक्ति राष्ट्र की सेवा की और आकर्षित होते हैं और उनकी सेवा राष्ट्र को प्राप्त भी होती है और इससे नीति में द्रम बना रहता है तथा परम्पराएँ बन सकती हैं। एक सिविल सेन्सका Fazy (*Legislation Constitutionnelle*, p. 119) का कथन है कि कार्यपालिका सत्ता की एकात्मकता स्वतन्त्रता के लिए अतिरिक्त है ; दक्षिणी अमेरिका के राज्यों के लम्बे इतिहास से इसका प्रमाण मिलता है।

(Minister-President) का निर्वाचन करती है, जिसका पद स्विस राज्यमण्डल के राष्ट्रपति के समान है और वह अपने मन्त्रियों की चुनता है। वादेन में लेण्डटाग अपने समस्त मन्त्रियों को चुनती है और इस प्रकार वहाँ की प्रणाली स्विस प्रणाली से मिलती है। मन् १६१६ में स्वतन्त्र सम्राजवादियों ने जर्मन-साम्राज्य के लिए भी इसी प्रकार की कार्यपालिका का समर्थन किया था।

हैमिल्टन, स्टोरी तथा मिस ने जो कुछ भी बहुमह्यक कार्यपालिका के विरुद्ध कहा है, वह मन्त्रि-परिषद् सरकारों के सम्बन्ध में भी लागू होता है, परन्तु अनुभव से उनकी आलोचना का औचित्य सिद्ध नहीं होता। यह तथ्य कि मन्त्रि-परिषद्-शासन प्रणाली का विस्तार समारम्भ में होता रहा है, इस बात का प्रत्यक्ष प्रमाण है कि व्यवहार में बहुमह्यक कार्यपालिका (Plural Executive) में दोष पैदा नहीं होने जिनका लेखकों ने उल्लेख किया है। यहाँ यह भी उल्लेख कर देना उचित होगा कि स्थानीय शासनो के संगठनो में बहुमह्यक कार्यपालिका का प्रचार कम नहीं है। अमेरिका के नगरों में कमिशन के रूप में जो नगर-शासन की स्थापना की गयी है, वह इसका एक महत्वपूर्ण उदाहरण है। जैसा ऊपर बतनाया जा चुका है, स्विट्जरलैण्ड के कैंटनो की कार्यपालिकाएँ परिषद्-सिद्धान्त पर संगठित हैं।

**बहुसह्यक कार्यपालिका के लाभ**

बहुमह्यक कार्यपालिका के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि इससे कार्यपालिका की ओर से अपनी सत्ताओं का दुरुपयोग एवं अत्याचार तथा व्यवस्थापक-मण्डल और नागरिकों की स्वाधीनता पर आक्रमण का डर कठिन हो जाता है। यही कारण है कि स्विट्जरलैण्ड में यह प्रणाली स्थापित की गयी और आज पर्यन्त वहाँ इसका प्रयोग जारी है। यही कारण है कि कार्यपालिका के उन विभागों पर एक 'परिषद्' का नियन्त्रण रखा जाता है जिनमें सत्ता के दुरुपयोग के लिए अधिक प्रलोभन है और उसकी अधिक सम्भावना है।

इस सिद्धान्त पर आधारित कार्यपालिका कोई ऐसी सुगमता से योजना नहीं बना सकती और न उसे कार्यन्वित हो कर सकती है, जिसमें महत्ता दलपूर्वक शासन में परिवर्तन (Coup d'etat) किया जा सके और न वह किसी अन्य विभाग की कार्यों में हस्तक्षेप ही कर सकती है, जैसे एक शासक कर सकता है, जिस पर किसी परिषद् का नियन्त्रण नहीं होता और जिसका विरोध करने वाले ऐसे साथी नहीं होते जो उसके दायित्व में हाथ बँटाते हों।<sup>१</sup> अन्त में, कुछ विद्वानों का यह भी मत है कि जो कार्यपालिका अनेकता के सिद्धान्त पर आधारित है, वह शक्ति तथा एकता के लाभों से वंचित होते हुए भी उस कार्यपालिका से अधिक उच्च योग्यता एवं बुद्धिमत्ता से युक्त होती है, जिसमें सत्ता केवल एक व्यक्ति में निहित होती है। कार्यपालिका सत्ता का कार्य केवल व्यवस्थापक-मण्डल के आदेशों का पालन करना ही नहीं

१ Story, Commentaries, Vol II, Sec. 1417. Milton (Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth) का भी यही मत है। इसी कारण से लॉक तथा ह्यूम ने भी बहुसह्यक कार्यपालिका का समर्थन किया है। Locke, Fundamental Constitution for the Carolinas, Hume, Essays, Vol. I, p. 526 आलोचना के लिए देखिये, Kent, Commentaries, 12th ed., Vol I, p. 283 तथा Adams, Defense of the American Constitutions, No. 54.

है, वह प्रायः रचनात्मक नीतियों का निर्माण करती है, उसमें निर्देशन की महत्वपूर्ण सत्ताएँ भी होती हैं, जिसके लिए व्यापक विवेक एवं निर्णय-शक्ति अपेक्षित है। ये कार्य ऐसे हैं जिनमें एक व्यक्ति की अपेक्षा एक समिति अधिक बुद्धिमानों के साथ कर सकती है।

### कार्यपालिका-परिषद्

कभी-कभी कार्यपालिका सत्ता की एकता, व्यवहार में उसे ऊपर से देखने में एक व्यक्ति को नौप देने परन्तु वास्तव में उसे प्रमुख कार्यपालक (Chief Executive) तथा एक समिति के बीच, जो उसे परामर्श देती है तथा उस पर नियंत्रण करती है विभक्त कर दे से नष्ट हो जाती है। अमेरिका के राज्यों के पूर्व विधानों में कार्यपालिका एक बड़ी मात्रा में इसी प्रकार की समिति के अधीन रखी गयी थी और वास्तव में दो राज्यों, पेनसिलवेनिया तथा वरमोंट, में तो कार्यपालिका सत्ता एक 'बोर्ड' में निहित थी।<sup>१</sup>

जिस परिषद् ने संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान का निर्माण किया, उसमें राष्ट्रपति के साथ इसी प्रकार की कार्यपालिका-परिषद् (Executive Council) की व्यवस्था के लिए भारी किन्तु असफल प्रयास किया गया था। पुराने जर्मन राज्य में संघीय परिषद् (Federal Council) के हाथों में सम्राट के साथ-साथ महत्वपूर्ण कार्यपालिका सत्ता थी, यहाँ तक कि वास्तव में कुछ जर्मन-लेखक इस समिति को वास्तविक कार्यपालिका सत्ता और सम्राट की उसका एजेंट मात्र मानते थे।<sup>२</sup> इसी प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में भी कार्यपालिका के अनेक कार्य, विशेषतः वे आदेश जो 'माईर-इन-कौंसिल' कहलाते हैं, उस समय तक वैध नहीं माने जाते जब तक 'प्रिन्सिपल कौंसिल' उन पर स्वीकृति न दे दे, यद्यपि यह स्वीकृति केवल एक प्रकार से परिषद् का पालन ही है।<sup>३</sup> फ्रांस के गणतन्त्र के राष्ट्रपति के लिए अनेक मामलों में, विशेषकर अग्रादेश जारी करने में, राज्य-परिषद् (Council of State) से परामर्श करना आवश्यक

१. देखिये, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. IV, p. 27 में W. C. Morey, *Revolutionary State Constitutions* तथा W. C. Webster, *State Constitutions of the Revolution* (उपयुक्त की नवी जिल्द में) Hamilton (the *Federalist*, No 70) ने कहा है कि 'राज्य-प्रमुख के साथ एक परिषद् रखने का विचार गणतन्त्रीय ईर्ष्या पर आधारित उस सिद्धान्त का परिणाम है जिसके अनुसार सत्ता एक व्यक्ति की अपेक्षा अनेक व्यक्तियों के हाथों में सुरक्षित समझी जाती है। परन्तु इस लाभ के साथ उसकी हानियाँ बहुत अधिक हैं। मैं इस मत से सहमत हूँ कि यदि कार्यपालिका सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो तो वह अधिक नरसता से मर्यादित की जा सकती है। यदि जनता की शक्तों का और ईर्ष्या का लक्ष्य एक ही व्यक्ति हो तो यह अधिक अच्छा है। एक अधिकारी के साथ, केवल जिनके ऊपर ही दायित्व है, जो परिषद् होगी, वह उसके अच्छे इरादों पर रुकावट हो लगेगी। वह प्रायः उसके खुरे कामों में साधनरूप और सहायक होती है और सदा ही उसके दोषों पर आवरण डालने का काम करती है।
२. तुलना कीजिये, Goodnow, *Comparative Administrative Law*, Vol. I, p. 116.
३. Todd, *Parliamentary Government*, Vol. II, p. 80

है ; परन्तु फ्रेंच भावना कार्यपालिका सत्ता को विभक्त करने की इतनी विरोधी है कि राष्ट्रपति के लिए राज्य-परिषद् के परामर्श के अनुसार कार्य करना अनिवार्य नहीं रखा गया । फ्रान्स में इस प्रकार की शोकोक्ति प्रचलित है कि 'कार्य करना एक का काम है और विचार करना घनेको का ।' यद्यपि परामर्श के मूल्य को वे भलीभाँति समझते हैं ; तथापि वे कार्यपालिका पर निरन्तर रखने के लिए दायित्व के सामने को छोड़ने को तैयार नहीं हैं ।<sup>१</sup>

टॉकविल ने कहा है कि 'संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति को मध्य की कार्यपालिका सत्ता का एकमात्र प्रतिनिधि बनाया गया और इस बात का पूरा विचार रखा गया कि उसका निर्णय समिति के मत पर निर्भर न रहे । यह एक बड़ी भ्रामक व्यवस्था है जो शासन-कार्य में विघ्न उपस्थित करने के साथ-साथ उसके दायित्व को भी कम करती है । अमेरिकन सीनेट को राष्ट्रपति के कुछ कार्यों को रद्द करने का अधिकार है, परन्तु वह उसे किसी कार्य को करने के लिए बाध्य नहीं कर सकती है । अमेरिकन लोग व्यवस्थापिकाओं को दायित्व पर अपना अधिकार जमा लेने की प्रवृत्ति को निष्फल करने में सफल तो नहीं हुए हैं, परन्तु उन्होंने इस प्रवृत्ति को कम दुनिवार कर दिया है ।'<sup>२</sup>

कार्यपालिका के परामर्श के लिए एक परामर्शदात्री समिति की स्थापना के विरुद्ध कोई आपत्ति नहीं हो सकती । इससे तो कार्यपालक विभाग अधिक शक्तिशाली एवं बुद्धिमान बनना चाहिए । मिन ने ठीक ही कहा है कि मनुष्य उस समय तक ठीक निर्णय नहीं करता, जब तक वह केवल अपने ज्ञान या दूसरे किसी एक परामर्शदाता के ज्ञान का ही प्रयोग करता है । प्रतापन का कार्य प्रायः महा बट्टन और पेचोदा होता है और उसके यथोचित रीति से सम्पादन के लिए विविध ज्ञान की अपेक्षा केवल उन्हें ही नहीं होती जो वास्तव में उन कार्यों को करते हैं, प्राप्ति प्रायः उस प्रमुख को भी होती है जो शासन-मूत्र का संचालन करता है । इस प्रकार का ज्ञान उसे बहुत कम होता है, अतः उसके लिए ऐसे ज्ञान से युक्त कुछ व्यक्तियों की एक परामर्शदात्री समिति की नियुक्ति के लाभ स्पष्ट हैं । परन्तु अधिकांश मामलों में अन्तिम निर्णय राज्य-प्रमुख का ही होना चाहिए और दायित्व भी उसी का होना चाहिए । मिन ने कहा है कि एक व्यक्ति को प्रभावकारी सत्ता तथा पूर्ण दायित्व दे देना और अब आवश्यक हो, उस ऐसे समाहकारी के परामर्श को सुविधा दे देना, जिनमें से प्रत्येक अपनी सलाह के लिए उत्तरदायी हो, सरल है ।<sup>३</sup>

## (२) राज्य-प्रमुख (प्रमुख कार्यपालक) के निर्वाचन की रीति प्रचलित रीतियाँ

राज्य-प्रमुख (Chief Executive) की नियुक्ति की चार प्रणालियाँ प्रचलित हैं—प्रथम, पंचक सिद्धान्त, द्वितीय, जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन ; तृतीय, परोक्ष निर्वाचन जिसमें निर्वाचक या तो लोक-निर्वाचित हो या शासन के किसी भाग द्वारा निर्वाचित ; चतुर्थ व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन ।

१. तुलना कीजिये, Comparative Administrative Law, Vol. I, pp 26, 112

२. Op. Cit., Vol I, pp. 125-126.

३ Op. Cit., p- 244.



घाज योरोप के समस्त एकतन्त्र राज्यों में नाममात्र का राज्यप्रमुख परम्परागत है जो किसी विशेष राज्य-परिवार अथवा राजवंश का होता है, यद्यपि जैसा पूर्व खण्ड में बतलाया जा चुका है, पूर्व समय में राज्य-प्रमुख का चुनाव भी होता था और ग्रेट ब्रिटेन में घाज भी कानूनी सिद्धान्त के अनुसार राजा निर्वाचित माना जाता है। लोक-शासन के उदय से पूर्व नियुक्ति की यह प्रणाली प्रायः सार्वभौम थी और घाज भी दुनिया के एक बड़े भाग में प्रचलित है। परन्तु इसे सीमा सहन ही करते हैं, पसन्द नहीं करते। यह ऐतिहासिक विकास का परिणाम है, जानबूझ कर जारी की हुई प्रणाली नहीं। भविष्य में वर्तमान राज्यों के पुनर्संगठन या नये राज्यों की स्थापना द्वारा इस सिद्धान्त का विस्तार होगा, इस बात में सन्देह है।<sup>१</sup>

राज्य-शासन में पैतृक राज्य-प्रमुख का मूल्यांकन बेजहॉट तथा टॉड जैसे भागल लेखकों ने किया है।<sup>२</sup> बेजहॉट ने एकतन्त्र के समर्थन में लिखा है कि जनता में उस कार्यपालिका के प्रति श्रद्धा नहीं होती जिसके निर्माण में बड़ा प्रति छठे वर्ष सहायता करती है। पैतृक शासक शासन के प्रति प्रजा का प्रेम एवं उसकी राजभक्ति प्राप्त करने में अधिक प्रभावशाली होता है। पैतृक सिद्धान्त के लाभ, जिन्हें वे लोग भी भली-भाँति जानते हैं जो नवीन सत्तार के पूर्वग्रहों के प्रभाव में हैं ये हैं, सर्वप्रथम, इससे शासन के प्रति जनता के हृदय में घादर-भाव पैदा होता है और कानून-मालन के लिए तत्परता का प्रादुर्भाव होता है, जो उस समय तक प्राप्त नहीं हो सकती जब तक राजनीतिक समाज ऐसी मात्रा में पूर्णता प्राप्त न कर ले जो घाज तक प्राप्त की हुई मात्रा से कहीं अधिक हो।<sup>३</sup>

१. Burgess (Political Science and Constitutional Law, Vol. II, p. 308) ने कहा है कि विमुक्त वैज्ञानिक दृष्टिकोण से इस विषय पर विचार करने पर मुझे मान्य होता है कि एक प्रजातान्त्रिक राज्य अपने सिद्धान्त की हानि किये बिना ऐसा शासन स्थापित कर सकता है जिसमें कार्यपालिका सत्ता वंश-परम्परा के सिद्धान्त के अनुसार धारण की जा सके। यह ठीक है कि प्रजातान्त्रिक राज्य में ऐसे राज्य-प्रमुख की हम सबसे अधिक स्वाभाविक नहीं मान सकते, इसके लिए असाधारण परिस्थिति और कठिन शर्तों के पालन की आवश्यकता है, अर्थात् ऐसा कोई राजवंश हो जो उस क्रांति से बहुत पहले का हो जिसके फलस्वरूप शासन एकतन्त्रीय या कुलीनतन्त्रीय से बदल कर प्रजातन्त्रीय बना है, जिसने अपने आपको क्रांति की भावना के अनुकूल बना लिया हो और जिसका प्रभाव जनता पर बना हुआ हो।

२. Bagehot, The English Constitution, Ch. 3 ; Todd, Parliamentary Government, Vol. I, Ch. 4.

३. Op. Cit., Vol. II, p. 309. Tocqueville (Democracy in America translation by Reeves, Vol. I, p. 133) ने लिखा है कि 'पैतृक राज-तन्त्रों से बड़ा लाभ यह है कि उसमें एक वंश के निजी हित सदा राज्य के हितों से जुड़े रहते हैं और इस कारण शासन एक क्षण के लिए भी स्थगित नहीं होता और यदि राजतन्त्र में कार्य गणतन्त्र से अच्छा नहीं होता तो भी वहाँ कोई न कोई अपनी योग्यता के अनुसार उसे अच्छी तरह या बुरी तरह करने के लिए सदा रहता है। जिन राज्यों में राज्य-प्रमुख का निर्वाचन होता है, वहाँ

इस प्रणाली के समर्थन में सब कुछ कहने के उपरान्त भी अनुभव इसके विरुद्ध है। यह केवल धनोत्पत्ति का अवशेषमात्र ही है और भविष्य में राजनीतिक विकास की प्रक्रिया में इसका विनीत हो जाना निश्चय है।

### प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन

इस पैतृक सिद्धान्त से विलकुल विपरीत दूसरा सिद्धान्त है—जनता द्वारा राज्य-प्रमुख का प्रत्यक्ष निर्वाचन। आजकल दक्षिणी अमेरिका के राज्यों, जैसे बोलिविया, चिली, मेक्सिको, ब्राजील और पेरू में राज्य-प्रमुखों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता होता है।<sup>१</sup> संयुक्त राज्य अमेरिका के अन्तर्गत राज्यों में स्थानीय राज्य-प्रमुखों तथा स्विट्जरलैण्ड के फोर्देन और बेसैस को छोड़ छोड़ समस्त प्रान्तों (Cantons) की भी स्थानीय कार्यपालिकाओं का चुनाव प्रत्यक्ष रीति से होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का चुनाव अप्रत्यक्ष रीति से होता है, परन्तु निर्वाचन प्रणाली में अप्रत्यक्षता ही जाने के कारण यह एक प्रकार से प्रत्यक्ष चुनाव ही हो गया है। प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् यूरोप में जो नवीन गणतन्त्र (Republics) स्थापित हुए उनमें केवल जर्मनी ने ही प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था को स्वीकार किया। सन् १८४८ के फ्रेंच विधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा होता था, परन्तु जब इस प्रणाली का दुरुपयोग कर नेपोलियन तृतीय ने गणतन्त्र को एक साम्राज्य में तथा राष्ट्रपति को एक सम्राट के रूप में परिवर्तित कर दिया, तो सन् १८७१ में इसका परित्याग कर दिया गया। आज फ्रांस में लोक-भावना राष्ट्रपति के लोक-निर्वाचन के पक्ष में विलकुल नहीं है।

लोक-निर्वाचन के लाभ इस प्रकार हैं—यह लोक-मानस के प्राधुनिक विचार के अधिक स्पष्ट रीति से अनुकूल है; इसमें सार्वजनिक मामलों में दिलचस्पी पैदा होती है, जनता के राजनीतिक शिक्षण के लिए एक माध्यम मिलता है और जनता एक ऐसे राज्य-प्रमुख का चुनाव कर सकती है, जिसकी योग्यता एवं जिसके चरित्र में उसका विश्वास होता है और जिसके प्रति वह (राज्य-प्रमुख या राष्ट्रपति) कम से कम

निर्वाचन के निकट आने पर, बल्कि उसके कुछ पहले ही शासन-यन्त्र मानो अपने आप ही बन्द हो जाता है।

१. ब्राजील के विधान के निर्माण के समय विधान-सभा में राष्ट्रपति की नियुक्ति की प्रणाली पर बड़ा विवाद हुआ था। प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन, परोक्ष निर्वाचन और प्रेस द्वारा निर्वाचन—इन तीनों प्रणालियों पर विवाद होता रहा और कोई १०० से अधिक प्रस्ताव प्रस्तुत हुए। अन्त में, प्रत्यक्ष लोक निर्वाचन की विधि स्वीकृत हुई, परन्तु इस प्रणाली को वास्तव में विधान-सभा के बहुमत ने स्वीकार किया था, इसमें शन्देह है। James, Constitutional System of Brazil, pp 34-35.
२. बाइमर-सभा में राष्ट्रपति की नियुक्ति के विषय पर होने वाले वाद-विवाद में सोशल डेमोक्रेट दल ने प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन की प्रणाली का यह कह कर विरोध किया था कि यह प्रणाली केवल देखने में ही गणतन्त्रीय है, वास्तव में यह गणतन्त्रीय की भ्रष्टाचारपूर्ण प्रतिलिपि है; जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति अपने हाथों में अधिनायकीय सत्ता ले लेगा, इससे हिटलर, ह्यूडेनडाफ जैसे लोकप्रिय मैनिक नेताओं के चुनाव के लिए रास्ता साफ हो जायगा आदि (Brunet, The New German Constitution, p 156)।

सिद्धान्त की दृष्टि में (मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली वाले राज्यों को छोड़कर) अपने राजकीय कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है।

प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन के विपक्ष प्रमुख आलोचन निम्न प्रकार हैं—विशाल देश ऐसे महत्वपूर्ण पद के लिए किसी उम्मीदवार की योग्यता के सम्बन्ध में बुद्धिमत्तापूर्वक निर्णय करने की जनता की अयोग्यता, जनता के बलजन नायकों द्वारा प्रभावित हो जाने की सम्भावना और ऐसे निर्वाचनों में अनिवार्य सामान्य नैतिक पतन तथा राजनीतिक उत्तेजना। चान्सलर केण्ट ने लिखा है कि 'समस्त राष्ट्र के प्रमुख के निर्वाचन का प्रभाव इतने हितों पर पड़ता है, लोक-भावनाओं पर भी उनमें इतना प्रभाव पड़ता है और उच्चाकांक्षा के लिए उसमें इतना प्रबल प्रलोभन होता है कि उसमें वास्तव में सार्वजनिक सदाचार की कठोर परीक्षा होनी है और वह सार्वजनिक शान्ति के लिए एक भयानक खतरा बन जाता है।'<sup>१</sup>

संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान निर्माताओं में केवल तीन या चार ही ऐसे थे जो राष्ट्रपति के लिए प्रत्यक्ष लोक-निर्वाचन के पक्ष में थे। प्रायः समस्त प्रतिनिधियों में इन प्रणाली के प्रति अपनी ओर झुकाव प्रकट की। जॉर्ज मरनेन ने कहा कि 'जनता उम्मीदवारों के लिए बुद्धिमत्तापूर्वक मत देने के लिए उनके चरित्रों के सम्बन्ध में कदापि पर्याप्त ज्ञान प्राप्त न कर सकेगी।' चांसलर सी० पिन्कनी ने अपना विचार इस प्रकार प्रकट किया—'जनता प्रपची दुर्जन नायकों द्वारा उत्तेजित की जायगी।' गैरी ने इसे 'मूलतः विपरीत' कहा है। मेकन ने तो यहाँ तक कह डाला है कि 'राष्ट्रपति के पद के लिए योग्य व्यक्ति के निर्वाचन के प्रश्न की जनता के समझ रखना ऐसा ही होगा जैसे रंग की परीक्षा के लिए किसी अन्य व्यक्ति को आमन्त्रित किया जाय' और हेमिन्टन को यह भय था कि इससे समस्त समाज प्रसाधारण तथा प्रचण्ड धान्दोलनों से कम्पायमान हो जायगा और इससे ऐसा 'दावानल एवं तूफान' पैदा होगा कि उसमें सार्वजनिक शान्ति भंग हो जायगी।<sup>२</sup> परन्तु अनुभव से यह प्रतीत होता है कि विधान-निर्माताओं ने इन दोषों को अतिरञ्जित रूप में रखा और यह सौभाग्य की बात है कि उनकी शकलें साथ सिद्ध नहीं हुईं। इस पर भी यह तो मानना पड़ेगा कि ये दोष थोड़े-बहुत रूप में विद्यमान हैं। एक दीर्घ काल तक व्यवसाय-व्यापार की मन्दो, सार्वजनिक सदाचार पर अत्यधिक दबाव, उत्तेजनापूर्ण राजनीतिक क्षोभ और राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए लड़े होने वाले उम्मीदवारों का पानी की मोति घन वहाना, जो

१. Commentaries, Vol. I, pp. 274-275. संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति के चुनाव के सम्बन्ध में लिखते हुए, जो उस समय तक वास्तव में प्रत्यक्ष चुनाव ही बन गया था, केण्ट लिखता है, 'यदि कभी राष्ट्र की शान्ति में बाधा पड़ सकती है और सत्ता के लिये होने वाले संघर्ष में स्वतन्त्रताएँ खतरे में पड़ सकती हैं तो ऐसा राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय हो होगा। यही प्रश्न है जिससे पन्त में विधान की अच्छाई और शक्ति की परीक्षा होगी और यदि हम घण्टे पचास वर्षों तक राष्ट्रपति का निर्वाचन विवेक, समय और ईमानदारी के साथ करते रहे तो हम अपने राष्ट्रीय चरित्र के मूल्य को बहुत ऊँचा उठा सकेंगे और मानव समाज का शिक्षित वर्ग यदि हमारे मूलतन्त्रीय संस्थाओं की नकल नहीं करेगा तो कम से कम उनका आदर्श तो अवश्य करने लगेगा।

२. Dougherty, The Electoral System of the United States, pp. 13-14; The Federalist, No 67.

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रति चौथे वर्ष का नियमित काम बन गया है, चादि से यह मत्तीभाति प्रमाणित है कि जनता द्वारा निर्वाचन की प्रणाली सब दृष्टियों से भादर्श प्रणाली नहीं है। इसका सबसे बड़ा दोष तो, जैसा मिल ने कहा है, बार-बार का चुनाव-संग्राम है। जब राज्य-प्रमुख का प्रति चौथे वर्ष लोक-निर्वाचन करना हो तो बीच का अधिकांश समय चुनाव में सफलता प्राप्त करने के लिए तैयारी में ही व्यतीत होता है। राष्ट्रपति, राजमन्त्री, दलों के नेता और उनके अनुयायी सब चुनाव-संग्राम के मोढ़ा होते हैं। समस्त राष्ट्र की दृष्टि राजनीति-क्षेत्र के व्यक्तित्व पर ही बनी रहती है और प्रत्येक सार्वजनिक प्रश्न पर विचार एवं निर्णय उसके प्रौचित्य की दृष्टि में रखा कर नहीं वरन् राष्ट्रपति के निर्वाचन की दृष्टि में रखा कर होता है। मिल ने आगे चल कर लिखा है कि यदि एक ऐसी प्रणाली स्थापित करनी हो जिसमें समस्त सार्वजनिक मामलों में दलीय भावना को विशेष स्थान हो और प्रत्येक प्रश्न दलीय प्रश्न बन जाय तो इसके लिए इससे उत्तम कोई अन्य व्यवस्था स्थापित करना सम्भव नहीं होगा।<sup>१</sup>

१. Op. Cit., p. 350. तुलना भी कीजिये, Paley, Moral and Political Philosophy, p. 215. प्रो० हेनरी जे० फोर्ड ने इस तर्क का हुमाला देते हुए कि 'राष्ट्रपति के लोक-निर्वाचन का शैक्षणिक मूल्य उस पर खर्च होने वाली अपार धनराशि में कहीं अधिक है, लिखा है कि यह तर्क उन्हीं लोगों पर लादा जा सकता है जो राजनीति और चुनाव-संचालन की एक ही बात समझते हैं। राष्ट्रपति के चुनाव का प्रभाव राजनीतिक समस्याओं पर जनता की शिक्षा देने के स्थान पर उनके विषय में भ्रम उत्पन्न कर देना अधिक होता है। दलों के उद्देश्यों का जो विवरण जनता के सामने चुनाव के समय रखा जाता है, उसमें व्यर्थ झूठा वाह्यादम्बर बहुत होता है और विशिष्ट समस्याओं के सम्बन्ध में कार्य करने की कोई प्रतिज्ञा नहीं होती। किन्तु आजकल इन घोषणाओं का मूल्य अधिक नहीं रहा। आजकल तो बड़े-बड़े नारों, भावनाओं को उत्तेजित करने वाली बातों, व्यक्तित्व आदि पर इस सिद्धान्त के अनुसार अधिक विश्वास किया जाता है कि जनता के सामने यदि कोई बात बार-बार कही जाय तो वह उसे अवश्य मान लेगी। चुनाव-सामंतीजन के जोश में सार्वजनिक नीति के प्रश्नों पर बुद्धिमत्तापूर्वक विचार की सम्भावना ही नष्ट हो जाती है। जिन बातों पर अधिकतर बातचीत होती है, वे हैं उम्मीदवारों के चरित्र, उनकी भादतों आदि का बखान और प्रतिद्वन्द्वियों की निन्दा।'

आगे चल कर उसने लिखा है कि 'इसका जो प्रभाव जनता की नीतिवृत्ता और बुद्धि पर पड़ता है, वह इस प्रणाली के विरुद्ध एक प्रभावशाली तर्क है। यदि मिल की यह मान्यता ठीक है कि किसी भी शासन की कोई सबसे अच्छी बात हो सकती है तो वह यह है कि वह जनता में सद्गुण और बुद्धि की प्रगति में सहायक होता है तो लोक-निर्वाचन द्वारा राज्य-प्रमुख की नियुक्ति की प्रणाली की जितनी निन्दा की जाय, वह कम होगी, चाहे उसमें सार्वजनिक व्यवस्था में कोई बाधा न भी पड़े, यद्यपि ऐसा देखने में नहीं आया है। श्विस जनता ने राष्ट्रीय कार्यपालिका की नियुक्ति में लोक-निर्वाचन की प्रथा को ठुकरा कर अपने प्रजातन्त्र के सच्चे लक्षण का भ्रष्टाचार प्रदर्शन किया है।

## अप्रत्यक्ष निर्वाचन

राज्य-प्रमुख के निर्वाचन में अप्रत्यक्ष प्रणाली का प्रयोग संयुक्त राज्य अमेरिका, मर्जेन्टाइना, स्पेन (सन् १९३१) तथा फिनलैण्ड (सन् १९१६) के विधान के अनुसार) में होता है, यद्यपि संयुक्त अमेरिका में यह अप्रत्यक्ष चुनाव एक प्रकार से प्रत्यक्ष चुनाव ही हो गया है। अप्रत्यक्ष निर्वाचन के लाभों के सम्बन्ध में कहा जाता है कि इससे जनता प्रत्यक्ष निर्वाचन की उत्तेजना, अशान्ति एवं विक्षोभ से बची रहती है और निर्वाचकों की संख्या कम होने के कारण चुनाव भी ठीक प्रकार से तथा विवेक-पूर्वक होता है।

हैमिल्टन ने संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति की चुनाव-प्रणाली के सम्बन्ध में कहा है कि 'राष्ट्रपति के चुनाव की अपेक्षा एक निर्वाचक-मण्डल के चुनाव से समाज में कम अशान्ति एवं अव्यवस्था पैदा होगी। राष्ट्रपति का चुनाव ऐसे सुयोग्य एवं बुद्धिमान निर्वाचकों द्वारा होना चाहिए जो उस पद के लिए आवश्यक गुणों को समझ सकें। सर्वसाधारण द्वारा चुने हुए चोड़ों से निर्वाचकों में ऐसा ज्ञान और विवेक होने की सम्भावना है जो ऐसे महत्वपूर्ण कार्य को भलीभाँति करने के लिए आवश्यक है।'<sup>१</sup>

सिद्धान्त की दृष्टि से, अप्रत्यक्ष चुनाव से स्पष्ट लाभ हैं, परन्तु कठिनाई तो इस तथ्य में है कि निर्वाचक अपने चुनाव के समय अपने दल के एक विशेष उम्मीदवार को मत देने के लिए बचन दे सकते हैं। इस प्रकार वे अपने मतदाताओं को इच्छा पूर्ण करने के लिए एक्जिस्टमात्र बन सकते हैं। ऐसा प्रायः उन देशों में होता है, जिनमें राजनीतिक दल अधिक संगठित एवं विस्तृत हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी ऐसा ही हुआ, जब वहाँ दलीय संघटन परिपक्व हो गया और दलीय अनुशासन प्रभावकारी हो गया। आरम्भ में जो राष्ट्रपतियों के निर्वाचन हुए, उनमें चुनाव के परिणाम वैसे ही अच्छे निकले जैसी आशा थी; निर्वाचकों ने राष्ट्रपति के चुनने में अपनी बुद्धि का पूरा प्रयोग किया; परन्तु कालान्तर में वे अपने 'दल के कठपुतले' मात्र बन गये और उन्हें उस गम्भीर और महत्वपूर्ण कार्य के सम्पादन में न स्वतन्त्रता रही और न सुयोग्य हो मिले। अब निर्वाचकों का कर्तव्य तो दल के मतदाताओं की इच्छानुसार कार्य करना मात्र रह गया है; जो कार्य ऐसा है जिसे इच्छा एवं बुद्धि से रहित एक स्वयं-परिचालित यन्त्र उतनी ही योग्यता से कर सकता है।<sup>२</sup> इस प्रकार अप्रत्यक्ष निर्वाचन की जो योजना थी, जिसके अनुसार राष्ट्रपति का निर्वाचन अत्यन्त योग्य व्यक्तियों के एक छोटे से निर्वाचक-मण्डल द्वारा होना था, वह निर्वाचन-प्रणाली

१. The Federalist, Fords' ed., No 68. Story, Commentaries, Sec. 1457 भी देखिये। सन् १८७४ में निर्वाचन-सम्बन्धी सीनेट कमेटी ने कहा था कि निर्वाचक-मण्डल का सिद्धान्त यह है कि राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के लिये ऐसे ही व्यक्ति चुने जाय जिनमें विशेष योग्यता हो, जिन पर भावना, पक्षपात आदि का प्रभाव न पड़ सके और जो योग्य व्यक्ति का निर्वाचन अपने स्वतन्त्र निर्णय से कर सकें। Dougherty, Electoral System of the United States, p. 16 में उद्धृत।

२. Dougherty, op. cit., p. 250; Wilson, Congressional Government, p. 250.

के विकास-क्रम में ऐसे करोड़ों व्यक्तियों द्वारा<sup>१</sup> प्रत्यक्ष चुनाव की प्रणाली ही हो गई जो अब भी उन निर्वाचकों के चुनाव की विधि पूरी करते हैं जिनका प्रमत्त कार्य अब रहा हो नहीं। ऐसी ही वह योजना जिसके सम्बन्ध में हैमिल्टन ने यह कहने मन्त्रोक्त नहीं किया था कि 'यदि उसकी रीति पूर्ण नहीं है, तो वह कम से कम ध्येष्ट तो है ही' और यही विधान का एकमात्र ऐसा भग्न है 'जो कठोर निन्दा में बचा रहा या जिसे विराधियों की ओर से थोड़ा-बहुत भी स्वाकृति मिली हो।'<sup>२</sup>

### व्यवस्थापक-मण्डल द्वारा निर्वाचन

पल्ल में, राज्य-प्रमुख का निर्वाचन शासन के व्यवस्थापक विभाग द्वारा किया जा सकता है। इस प्रणाली का अनुकरण स्विट्जरलैण्ड, फ्रान्स (दोनों सदनों की सम्मिलित बैठक में),<sup>३</sup> चेकोस्लोवाकिया, पोर्लैण्ड, पुर्तगाल, बेल्जिएम और चीन<sup>४</sup> में होता है। प्रजा में, जहाँ गणतन्त्र का कोई राष्ट्रपति नहीं होता, मन्त्रि-सभापति निम्न सदन द्वारा चुना जाता है और यह प्रणाली जर्मनी के कई दूसरे राज्यों में भी प्रचलित है। प्राप्ति के पश्चात् एक अवधि तक इस प्रणाली का अनुसार अमेरिका के कुछ राज्यों में गवर्नरों का चुनाव होना था और यदि लोक-निर्वाचन में किसी भी उम्मीदवार को बहुमत न मिले तो राज भी उसमें अनेक राज्यों में वही प्रणाली काम में लाई जाती है। सन् १७८७ के फिलाडेल्फिया सम्मेलन में संयुक्त राज्य के राष्ट्र-पति के निर्वाचन के लिए इसी प्रणाली को स्वीकार किया गया था, परन्तु अन्त में पुन विचार के बाद इसका परित्याग कर दिया गया और उपर्युक्त योजना स्वीकार की गयी।

व्यवस्थापक-मण्डल द्वारा राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में मुख्य प्राक्षेप यह है कि इसमें शासन-मन्त्रा का पृथक्करण के सिद्धान्त को उपेक्षा होती है क्योंकि व्यवस्थापक-मण्डल का हममें एक ऐसा कार्य करना पड़ता है जो उसका मुख्य काम से बाहर है और इस प्रकार कार्यपालिका एक सीमा तक व्यवस्थापिका का एजेण्डा बन जाती है।<sup>५</sup> यदि व्यवस्थापिका उसका निर्वाचन करती है, तो उन दोनों के

१. इतना अवश्य है कि निर्वाचन में प्रत्येक राज्य में पृथक् निर्वाचन होता है और निर्वाचक जनरल टिकट पर चुने जाते हैं। किसी भी राज्य में परिणाम वही होता है, चाहे मत ५१ प्रतिशत पक्ष में और ४९ प्रतिशत विपक्ष में हो या ६६ प्रतिशत पक्ष और १ प्रतिशत विपक्ष में ही। इस प्रकार कभी-कभी ऐसा होता है कि सफल उम्मीदवार समस्त देश के मतदानांशों का बहुमत का प्रतिनिधि नहीं होता।

२. The Federalist, No 68

३. फ्रेंच लोगो ने राष्ट्रपति का चुनाव जनता द्वारा निर्वाचित तथा जनता के प्रति उत्तरदायी राष्ट्रपति के भय में व्यवस्थापक-मण्डल के हाथों सौंपा, उन्हें इस प्रणाली का बड़ा कटु अनुभव था और चाहे उस भय से बचे रहने के लिए उन्होंने राष्ट्रीय सभा (National Assembly) के रूप में मण्डल व्यवस्थापक-मण्डल द्वारा निर्वाचित और इंगो के प्रति उत्तरदायी राष्ट्रपति की नियुक्ति की व्यवस्था की।

४. चीन की व्यवस्था फ्रान्स जैसी ही है।

५. तुलना कीजिये, Rawls, On the Constitution, Ch. 5, p. 53. Bryce (American Commonwealth), ed. of 1919, Vol. I, p. 40 ने लिखा

बीच 'सोदा-मट्टा', प्रपञ्च आदि होना आवश्यकता है। न्यायाधीश स्टोरी ने कहा है कि 'एक महत्वाकांक्षी उम्मीदवार के लिए मतदाताओं के बहुमत पर पद-निधिति, सम्मान तथा ताम के प्रलोभन द्वारा चुपचाप प्रभाव डालना सम्भव होगा और इस प्रकार देश के सर्वश्रेष्ठ एवं सबसे सवाकारी व्यक्ति के स्थान पर वह अपने साहस एवं अष्टाचारपूर्ण कार्य द्वारा अन्य निर्वाचित हो जायगा।' चान्सलर केण्ट ने भी इसी प्रकार का मत प्रकट किया था। उसने कहा कि 'प्रतिनिधि-संस्था द्वारा जितने भी निर्वाचित होते हैं, उनमें कपटाचार के लिए कूट मन्त्रणाएँ सम्भव होती हैं।' प्रनुभव और तर्क (उदाहरणार्थ, फ्रान्स में, जहाँ राष्ट्रपति व्यवस्थापक-मण्डल पर निर्भर हो गया है और जहाँ व्यवस्थापक-मण्डल उसे त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य कर सकता है) से यह शिक्षा मिलती है कि व्यवस्थापिका द्वारा राष्ट्रपति के निर्वाचन से न केवल कार्यपालिका की स्वतन्त्रता नष्ट होती है और वह उसकी आकांक्षा का अनुगामी बन जाती है, बल्कि उससे महत्वाकांक्षी उम्मीदवार को राजकीय पदों तथा सम्मान का आश्वासन देकर व्यवस्थापिका का समर्थन प्राप्त करने का जबरदस्त प्रलोभन भी मिलता है। एक बार इस प्रकार चुन जाने पर उसी प्रकार वह दूसरे चुनाव में भी सफलता प्राप्त करने की चेष्टा करेगा। राष्ट्रपति व्यवस्थापिका से पूर्णतया स्वतन्त्र हो तथा इस प्रकार के प्रलोभनों से मुक्त रहे, इसके लिए उसका चुनाव किसी अन्य प्रकार में ही होना चाहिए।

अन्य में यह भी विचारणीय है कि व्यवस्थापिका पर इस प्रकार के महत्त्वपूर्ण राजनीतिक कार्य को लाद देने से उसके कानून-रचना के सामान्य कार्य में बाधा पड़ेगी क्योंकि भारी उत्तेजनापूर्ण चुनाव के समय उतना बटुत सा समय नष्ट होगा, समय और गरमाबरोध पैदा होगा और इस प्रकार अनेक ऐसे कानूनों में भी, जिनका वास्तव में देशों में कोई सम्बन्ध नहीं होता, दलीय विचार काम में आयेंगे।

व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन के पक्ष में प्रमुख तर्क यही है कि जनता या माध्यमिक निर्वाचकों द्वारा चुनाव की अपेक्षा इनमें चुनाव अधिक बुद्धिमत्तापूर्वक होगा। व्यवस्थापिका के सदस्यों का सार्वजनिक कार्यों से सक्रिय सम्बन्ध होता है और वे प्रमुख

हैं कि 'राष्ट्रपति का चुनाव जनता पर छोड़ देने से एक भयंकर उत्तेजना उत्पन्न हो जाती है और साधारण लोकप्रियता प्राप्त कर सकने योग्य गुणों वाले उम्मीदवारों को इससे बड़ा प्रोत्साहन मिलता है। कांग्रेस को राष्ट्रपति के निर्वाचन का काम सौंपने से केवल सत्ता के पृथक्करण के सिद्धान्त की पथहेलना करके कार्यपालिका केवल व्यवस्थापिका के अधीन ही नहीं कर दी जाती, वह समस्त राष्ट्र का निर्वाचित प्रतिनिधि होने की जगह केवल किसी एक दल का आदमी रह जाता है।'

१. Commentaries, Sec. 1456.

२. Commentaries, Lect. XII, p. 279 Woolsey (Political Science, Vol II, p. 278) से भी तुलना कीजिये। उसने लिखा है कि व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन होने से अष्टाचार फैलेगा। जिन लोगों के हाथ में मत होंगे, वे अपने या अपने मित्रों के लिए पदों के लिए सौदा करेंगे, बड़े व्यापकरूप में कपट-प्रबन्ध होगा जिसके परिणाम बड़े भयंकर होंगे। कपट-प्रबन्ध केवल व्यवस्थापिका के सदस्यों तथा उम्मीदवारों के एजेंटों के बीच ही नहीं होंगे, परन्तु राष्ट्रपति को चुनने वाली सत्ता की सदस्यता के लिए भी होंगे।

राजनीतिज्ञों से परिचित भी होते हैं, अतः वे ऐसे उच्च और उत्तरदायी पद के लिए चुनाव करने में सर्वाधिक योग्य हैं। जॉन स्टुअर्ट मिल गणतन्त्रों के राज्य-प्रमुखों के चुनावों के लिए इस प्रणाली का समर्थक था ; परन्तु इसमें उसे भी सन्देह था कि क्या यह प्रणाली प्रत्येक देश और प्रत्येक काल के लिए उपयुक्त है। उसने कहा कि 'यह ठीक ही प्रतीत होता है कि गणतन्त्र में प्रमुख कार्यपालक का निर्वाचन प्रतिनिधि सभा द्वारा हो, जैसे बेथानिव एकतन्त्र में प्रधानमन्त्री का निर्वाचन होता है। तब जिस दल का व्यवस्थापिका में बहुमत होगा, वह अपना ही नेता नियुक्त करेगा, जो सदा राजनीतिक जीवन में सर्वप्रथम व्यक्ति होता है।'<sup>१</sup>

व्यवस्थापिका द्वारा राज्य-प्रमुख के निर्वाचन की प्रणाली के गुण-दोष चाहे जो भी हों, वर्तमान प्रथा उसके पक्ष में है। अमेरिका के प्रतिरिक्त अन्य गणतन्त्र राज्यों में यही प्रणाली अधिक प्रचलित है। फ्रान्स में यह प्रणाली सन् १८०१ से जारी है और इसको बदल कर लोक-निर्वाचन की प्रणाली स्थापित करने के पक्ष में इने गिने लोग ही हैं। डिपार्टमेंट की कौंसिलों, एकेडेमियों, विश्वविद्यालयों, व्यापार-मण्डलों, धर्म-संघों आदि स्थानीय संस्थाओं अथवा हितों के प्रतिनिधियों को व्यवस्थापिका के साथ सम्मिलित करके निर्वाचक संस्था का आकार बढ़ाने के लिए अवसर प्रस्ताव किये गये हैं। स्विट्जरलैण्ड में कार्यपालिका मजिस्ट्रेट का चुनाव व्यवस्थापिका द्वारा होता है। सन् १९०० में यह प्रस्ताव रखा गया था कि उसका चुनाव जनता द्वारा किया जाय, परन्तु यह बहुमत के विरोध से गिर गया। यह इस स्विस लोकतन्त्रीय भावों का एक उल्लेखनीय उदाहरण है कि कार्यपालिका का जनता द्वारा निर्वाचन लोकतन्त्र का आवश्यक तत्व नहीं है।

यह भी उल्लेखनीय है कि सासद शासन-प्रणाली वाले राज्य में या उन राज्यों में, जिनमें मन्त्रि-परिषद् प्रणाली पूर्ण रूप में स्थापित हो चुकी है, वास्तविक कार्यपालिका का चुनाव व्यवहार में व्यवस्थापिका या उनके निम्न-सदन द्वारा होता है। उन राज्यों में, जो अनेक हैं तथा मुशोभित भी हैं, व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका सत्ताओं के पृथक्करण का कोई प्रयत्न नहीं किया गया। इसके विपरीत ऐसी व्यवस्था की गयी है कि दोनों में सामञ्जस्य एवं सहयोग स्थापित हो। यद्यपि वास्तविक कार्यपालिका—मन्त्रि-परिषद् या कम से कम प्रधानमन्त्री—नाममात्र शासक द्वारा नियुक्त या मनोनीत की जाती है, तथापि जैसा पीछे बतला चुके हैं, यह नियुक्ति जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका के सदस्यों के इच्छानुसार होनी चाहिए।

### (३) राज्य-प्रमुख की कार्य-अवधि

हैमिल्टन तथा स्टोरी के विचार

एलेक्जेंडर हैमिल्टन के अनुसार कार्यपालिका की शक्ति में जो तत्व होने हैं, वे हैं—एकता (Unity), अवधि (Duration)। उसकी सहायता के लिए यथोचित व्यवस्था, समुचित सत्ताएँ।' गणतन्त्रीय भाव में 'जिन तत्वों में सुरक्षा निहित है, वे हैं—जनता पर समुचित निर्भरता और समुचित उत्तरदायित्व।'<sup>२</sup> उसने कहा है कि

१. Op Cit., p. 248. Esmeau (Droit Const., p 413) यह नहीं मानता कि व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन से सत्ता के पृथक्करण के सिद्धान्त की अवहेलना होती है।

२. The Federalist, No. 17.



प्रपने वैधानिक सत्ताधो के प्रयोग मे राज्य-प्रमुख को वैयक्तिक दृढ़ता की प्राप्ति के लिए तथा उस प्रशासन-प्रणाली की स्थिरता के लिए भी जिसकी उसने अधीन प्रतिष्ठा की गयी है, स्थायित्व का तत्त्व अत्यन्त आवश्यक है।<sup>१</sup> जिस समय संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के कार्य-काल के सम्बन्ध मे विचार किया गया, उस समय हैमिल्टन भवेत्ता ही इस व्यवस्था के पक्ष मे था कि जब तक उसका काम चम्का रहे, उसे अपने पद पर बने रहना चाहिए। परन्तु विधान-सम्मेलन मे विशाल बहुमत इसके विरुद्ध था।<sup>२</sup> ऐसी व्यवस्था गणतन्त्र के विरुद्ध मानी जाती थी। कार्यपालिका मे दृढ़ता तथा प्रशासन में स्थिरता माने की दृष्टि से राष्ट्रपति की अवधि के विषय मे उसका यह स्पष्ट मत था कि कार्य-काल जितना ही दीर्घ होगा, उससे उत्तम ही लाभ होगा। ग्यावाथोन स्टोरी इससे पूर्णरूपेण सहमत था। उसका कथन था कि शायद ही कोई व्यक्ति किसी नीति का अवलम्बन करने के लिए, जिनकी उपयुक्तता उसे स्पष्ट देख पड़ती है, राजी होगा यदि उसे धारम्भ किये हुए कार्य को पूरा करने का अवसर न दिया जाय। शासन-प्रवन्ध की बड़ी-बड़ी योजनाएँ बनाने से क्या लाभ है, जब उनके पूर्ण होने मे पूर्व ही वे दूसरों के हाथों मे चली जाय या अनता उनके मोहित एवं मूल्य की नगमक मके, उसके पहले ही वे निष्कल कर दी जा सकें। कौन ऐसे खेल को जीने का कष्ट करेगा, जिसे वह बाढ़ नहीं सके।<sup>३</sup>

**राज्यों मे प्रचलित प्रथाएँ**

इन लाभों की प्राप्ति के लिए राज्य-प्रमुख का कार्य-काल पर्याप्त दीर्घ होना चाहिए, इसमें कोई इनकार नहीं करेगा; परन्तु यह कार्य-काल कितना ही, इस विषय मे राजनीतिक लेखकों के विचारों तथा राज्यों मे प्रचलित प्रथाओं मे भेद है। यह कार्य-काल कुछ राज्यों मे दो वर्ष से लेकर (जैसे उत्तरी अमेरिकन राज्यों मे) अन्य राज्यों जैसे फ्रांस, पुर्तगाल, जर्मनी, चेकोस्लोवाकिया, बेल्जियम तथा बेनेजुएला मे सात वर्ष तक का है। स्वीजरसी मे यह कार्य-काल तीन वर्ष है। डेन राज्यों मे लगभग आधे मे दो वर्ष और आधे मे चार वर्ष का है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्राजील तथा आस्ट्रिया मे राष्ट्रपति का कार्य-काल चार वर्ष है, वेल्स तथा चीन मे पाँच वर्ष और चिली, अर्जेन्टाइना, मेक्सिको तथा फिनलैण्ड मे ६ वर्ष का कार्य-काल है। ब्रिटिश राष्ट्र-मण्डल के स्वतन्त्र डॉमोनियो के गवर्नर-जनरलों का कार्य-काल निश्चित नहीं है; वे ब्रिटिश राज के प्रसाद काल तक अपने पद पर धारुण रहते हैं। इन देशों मे मन्त्रि-परिषद् उस समय तक पदावृत्त रहती है, जब तक वे व्यवस्थापिका की विश्वासराज नहीं रहती है।

**प्रत्यक्ष अवधि के पक्ष तथा विपक्ष मे तर्क**

कार्यपालिका के कार्य-काल की अवस्था के पक्ष मे यह कहा जाता है कि कार्य-काल जितना ही प्रत्यक्ष होगा, सत्ता मे दुरुपयोग की सम्भावना उतनी ही कम होगी<sup>४</sup> और इसके विपरीत कार्य-काल जितना ही दीर्घ होगा, उत्तरदायित्व को कार्यान्वित करने

१. वही, नं० ७१।

२. मेडिसन और जे भी हैमिल्टन के समर्थक थे। राष्ट्रपति के पद की निर्वाचित बनाने के निश्चय के बाद हैमिल्टन का विचार बदल गया था। देखिये, Story, Commentaries, Sec 1435, Note 2.

३. Commentaries, Sec. 1433

४. तुलना कीजिये, Esmein, Droit Const., p. 479.

के माधन उतने ही कम होंगे और उसी व्यक्ति उच्चावाधारे भी उतनी ही अधिक होगी। लोकतन्त्रात्मक देशों में यह विचार सर्वत्र व्यापक है कि दीर्घ अवधि वाली कार्यपालिकाओं के सामने सहस्र शासन-परिवर्तन द्वारा ग्वेनन्तीय शासन स्थापित करने के लिए बड़ा प्रबल प्रलोभन रहना है, जैसे नेपोलियन ने अपनी दसवर्षीय कॉन्सुलशिप (Consulship) को आजीवन और इसके बाद सम्राट् के पद में परिवर्तित कर दिया। दूसरी ओर, जैसा न्यायाधीश स्टोरी ने कहा है, अनुभव में यह मिथ है कि कार्यपालिका की अत्यन्त अल्प अवधि कार्यपालिका-मत्ता को शासन में एक हवाबट के रूप में मानो स्थापित देना है, इसके प्रतिरिक्त उसमें समस्त अनिश्चय तथा निर्वलता पैदा होती है।<sup>१</sup> हेमिस्टन ने कहा है कि इनने अल्पकालिक लाभ में कोई भी व्यक्ति पूर्ण दिलचस्पी नहीं लेता और किसी महान् धर्मविद्या प्रथमा संकट के क्षण में हाथ डालने के लिए उसे तनिक भी प्रेरणा नहीं मिलेगी।<sup>२</sup> ऐसी स्थिति में बहु मूल्यक व्यक्तियों से यही आशा की जा सकती है कि वे जनता की कोई भलाई करने के स्थान में कोई हानि न करें।

इसके प्रतिरिक्त, जब तक पुनर्निर्वाचन की प्रथा को स्थापित न किया जाय, हम पद पर सदैव अनुभवहीन व्यक्ति चुने जाने रहेंगे क्योंकि इनने अल्प कार्य-काल में कोई भी अपने कृत्यों का पर्याप्त ज्ञान एवं अनुभव प्राप्त नहीं कर सकता। अन्त में, अल्प कार्य-काल के कारण थोड़े-थोड़े समय बाद चुनाव होने रहते हैं जिसमें व्यवसाय-धन्यों में भी बाधाएँ पड़ती हैं।<sup>३</sup> चार वर्ष का कार्य-काल उपयुक्त है। चान्सलर वेंड्रे ने कहा है कि 'यह कार्य-काल कार्यपालिका को अपने कार्य के यथोचित सम्पादन में आवश्यक दृढता और स्वतन्त्रता देने के लिए तथा उसकी शासन-व्यवस्था में स्थिरता और कुछ परिपक्वता लाने के लिए काफी सम्बन्ध है, परन्तु इसके साथ ही यह कार्य-काल उसे लोकमत की स्वीकृति पर निर्भर रहने के लिए पर्याप्त कम भी है।'<sup>४</sup> स्टोरी के मत में यह कार्य-काल इतना सम्बन्ध तो किसी दशा में नहीं है जिससे सार्वजनिक सुरक्षा को कोई खतरा हो। परन्तु ऐसी प्रणाली में जहाँ राष्ट्रपति अपनी सत्ताओं का प्रयोग स्वयं करता है और जहाँ उनके प्रयोग के लिए वह अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी माना जाता है, ६ या ७ वर्ष का कार्य-काल वास्तव में बहुत बड़ा सम्बन्ध होगा। जिस दायित्व पर ६-७ वर्ष में केवल एक बार जमल कराया जा सकता है और हमने पहले नहीं, वह स्पष्टतः प्रभावकारी नहीं रह सकता।

### पुनर्निर्वाचन का प्रश्न

अवधि की सम्बन्ध के साथ सम्बन्ध यह प्रश्न भी है कि राज्य-प्रमुख या राष्ट्र-पति, दूसरी बार चुना जाय या नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान में, जिसमें राष्ट्रपति का कार्य-काल चार वर्ष का नियत किया गया है, इसका भी स्पष्ट उल्लेख है कि वह पुनर्निर्वाचन हो सकता है और पुनर्निर्वाचन कितनी बार हो, इस पर कोई वैधानिक मर्यादा नहीं है, किन्तु परम्परा तथा प्रथा केवल दो बार के निर्वाचन की है और दो अपवादों को छोड़ कर किसी ने भी हम नियम को

१ Commentaries, Sec. 1455. तुलना भी कीजिए, Wilson, Congressional Government, p. 255.

२. The Federalist, No. 71.

३ वही, नं० ७१।

४. Commentaries, Vol. I, p. 280.

तोड़ने का प्रयत्न नहीं किया। ऐसे भी उदाहरण हैं कि तोमरी वार् ग्रनेक राष्ट्र-पतियों ने चुने जाने में इन्कार कर दिया यद्यपि जनता उन्हें फिर में चुनना चाहती थी। यह परम्परा लोकमत की शक्ति से स्थापित हुई है और क्रेष्ट के मत में इसके एक व्यक्ति के राष्ट्रपति के पद पर बराबर बने रहने की क्षमता पर एक स्वस्थ शंकुश लग गया है।<sup>१</sup> दक्षिणी राज्य समूह (Southern Confederacy) के विधान में राष्ट्रपति का कार्य-काल ६ वर्ष रखा गया था, परन्तु साथ ही यह नियम भी रखा गया था कि वह दुबारा चुनाव में खड़ा नहीं हो सकता। इस प्रकार का नियम पुर्तगाल (७ वर्ष की अवधि) मैक्सिको (६ वर्ष) आदि के विधानों में भी है। मैक्सिको का विधान पुनर्निर्वाचन के सम्बन्ध में मौन है। उसमें राष्ट्रपति का कार्य-काल ६ वर्ष का है। इस विधान के अनुसार हियाज ६ बार लगातार राष्ट्रपति चुना गया। परन्तु सन् १९१७ में जो विधान बना (जिसमें अवधि पहले ४ वर्ष और बाद में ६ वर्ष कर दी गयी) उसमें स्पष्ट रूप में राष्ट्रपति को दुबारा चुनाव में खड़े होने की अनुमति नहीं है। कुछ राज्यों में एक राष्ट्रपति अपने कार्य-काल के बाद के चुनाव में खड़ा नहीं हो सकता, परन्तु एक कार्य-काल के अनन्तर हो जाने पर पुनः वह निर्वाचित हो सकता है। ऐसी व्यवस्था वाजोल, चिली, अर्जेन्टीना, स्पेन तथा पेरू में है;<sup>२</sup> चीन, ऑस्ट्रिया और चेकोस्लोवाकिया के विधानों में राष्ट्रपति को दो अवधियों तक कार्य करने की अनुमति है जिसके बाद उसका पुनर्निर्वाचन नहीं हो सकता।<sup>३</sup> जर्मन विधान में कार्य-काल ७ वर्ष है और उसमें स्पष्ट उल्लेख है कि वह दुबारा चुनाव में खड़ा हो सकता है। परन्तु समाजवादी प्रजातन्त्रीय दल ने इसकी प्रालोचना की। उसका अभिप्राय यह था कि राज्य-प्रमुख का कार्य-काल कम कर ५ वर्ष कर दिया दिया जाय और वह दुबारा चुनाव में खड़ा न हो सके। फ्रेन्च राष्ट्रपति का कार्य-काल ७ वर्ष का है; परन्तु वह दुबारा भी चुनाव में खड़ा हो सकता है। परन्तु अब ऐसी परिपाटी स्थापित हो गयी है, जिसके कारण अब राष्ट्रपति पुनर्निर्वाचन में खड़ा नहीं हो सकता। केवल एक राष्ट्रपति (प्रेसी) दुबारा चुना गया था। उसके उत्तराधिकारियों में से किसी ने भी पुनर्निर्वाचन के लिए प्रयत्न नहीं किया, वास्तव में कई में तो प्रारम्भ में ही पुनर्निर्वाचन के लिए अनिच्छा प्रकट कर दी थी। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि फ्रांस में राष्ट्रपति का केवल एक बार निर्वाचन ही वैधानिक रिवाज बन गया है।

एक ही कार्य-काल के पक्ष में तर्क

राष्ट्रपति का निर्वाचन केवल एक ही कार्य-काल के लिए हो, इसके पक्ष में सबसे प्रबल तर्क यह है कि इसमें उसकी वैयक्तिक उच्चाकांक्षाओं पर शंकुश रहेगा और वह अपने पुनर्निर्वाचन के हेतु 'शास्त्रकारितापूर्ण भावोन्मत्ता' की ओर प्रवृत्त न हो सकेगा यद्यपि अपनी मत्ता की बनाये रहने के लिए अष्ट प्रपञ्चों का आश्रय ले

१. Commentaries, Vol I, p. 282.

२. सन् १७९३ और सन् १८४८ फ्रेन्च विधानों में राज्य-प्रमुख को पुनर्निर्वाचन का अधिकार नहीं था। परन्तु पाँच वर्ष बीत जाने पर फिर निर्वाचित हो सकता था। इसी प्रथा के कारण लुई नेपोलियन ने दिसम्बर सन् १८४९ में बलपूर्वक शासन-परिवर्तन किया था। देखिये, Esmein, op. cit., pp. 479, 543.

३. चेकोस्लोवाकिया के विधान में पहले राष्ट्रपति मसारीक के लिए उसकी देश-सेवा के पुरस्कारस्वरूप यह प्रथा नहीं रखी गयी थी।

सकेगा ।<sup>१</sup> यदि राष्ट्रपति पुनः निर्वाचित हो सके, तो अल्प कार्य-काल का महत्व ही नष्ट हो जायगा । अतः द्वितीय कार्य-काल के लिए राष्ट्रपति को प्रयोग्य ठहरा देने से वह अधिक स्वतन्त्रता का भोग कर सकेगा और जनता को भी अधिक सुरक्षा मिलेगी । पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था के कारण राष्ट्रपति को अपना सारा शासन-प्रबन्ध पुनर्निर्वाचन में सफलता-प्राप्ति को लक्ष्य में रख कर करने का बड़ा प्रसन्न रहता है ।<sup>२</sup>

आज में एक शताब्दी पूर्व डॉ० टॉकविल ने लिखा था कि 'संयुक्त राज्य अमेरिका में सार्वजनिक मामलों के रवैये पर यह विचार कि बिना सोचना प्रसम्भव है कि प्रत्येक राष्ट्रपति का पुनः राष्ट्रपति निर्वाचित हो जाना मुख्य उद्देश्य होता है । उसका समस्त प्रशंसन और अत्यन्त साधारण कार्य तक भी इसी उद्देश्य में होते हैं और जैसा ही निर्णय का प्रथम आता है, उसके व्यक्तिगत हित सार्वजनिक कल्याण का स्थान में सेते हैं । पुनर्निर्वाचन के सिद्धान्त के कारण निर्वाचित शासन का भ्रष्टापूर्ण प्रभाव और भी अधिक व्यापक एवं दुःखदायक हो जाता है । इससे जनता के राजनीतिक सदाचार का प्रघटन हो जाता है और देश-भक्ति का स्थान प्रवीणता ले लेती है ।<sup>३</sup> उमने यह भी स्पष्ट शब्दों में कहा कि कार्यपालिका सत्ता के चाहे जो विधेयाधिकार हो, जो समय निर्वाचन से पूर्व का तथा निर्वाचन की अवधि का होता है, उसे शपथ-काल ही सम्भरना चाहिए जिसके शपथ-प्रारम्भिक उल्लंघनो तथा देश के लिए बाहरी खतरों के अनुपात में होते हैं ।' इसके अतिरिक्त यदि राष्ट्रपति को पुनर्निर्वाचन का अधिकार हो, तो उसके प्रथम कार्य-काल का उत्तराद्ध उसके पुनर्निर्वाचन की तैयारी में व्यतीत होगा और इस प्रकार वह अपने सार्वजनिक कर्तव्यों की ओर ध्यान नहीं दे सकेगा । इस विषय में डॉ० टॉकविल ने सत्य ही कहा है कि निर्वाचन निकट आने पर राष्ट्रपति का पूरा समय चुनाव की तैयारी में ही लगता है, उसकी भावी योजनाएँ सदिग्ध होती हैं ; वह कोई नवीन कार्य अपने हाथ में नहीं

१. Story, op. cit., 1442, The Federalist, No. 72. De Tocqueville (op. cit., Vol. I, p 142) ने कहा है कि कपट-प्रबन्ध और भ्रष्टाचार निर्वाचित शासन के स्वाभाविक दोष हैं । परन्तु यदि राज्य-प्रमुख का पुनर्निर्वाचन हो सके तो ये दोष बहुत बढ जाते हैं और देश का अस्तित्व ही खटार में पड सकता है ।

२. तुलना कीजिय, Esmein op cit., p. 478. टॉमस जेफरसन का सन् १७८७ में यह मत था कि राष्ट्रपति का एक अवधि के लिए निर्वाचन होना चाहिये, यद्यपि स्वयं उसे पुनर्निर्वाचन स्वीकार करने में कोई सक्शोष नही हुआ । उमने कहा कि 'यदि राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन का नियम हो तो उसका सदा पुनर्निर्वाचन अवश्य होगा । तब वह आजीवन अधिकारी बन जाता है ।' परन्तु अपने जीवन मध्य में उसने लिखा कि 'मेरा इच्छा थी कि राष्ट्रपति का निर्वाचन सात वर्ष के लिए हो और फिर वह कभी भी पुनर्निर्वाचित न हो सके । इस अवधि में वह सामान्य हित के लिए कोई भी व्यवस्था सफलतापूर्वक कर सकता है । परन्तु मेरा विचार है कि जो प्रथा स्वीकार की गयी है, वह अधिक अच्छी है क्योंकि इसमें कार्यकाल ८ वर्ष का हो जाता है और आवश्यकता पडने पर बीच ही में ४ वर्ष के बाद उसे अलग भी किया जा सकता है । (Jefferson's Works, Vol. IV., p 575) ।

३. Op. Cit., Vol. I, p. 142.

ले सकता और उन कार्यों को उदासीनतापूर्वक करेगा जिन्हें उसका उत्तराधिकारी शायद ममाप्त कर देगा।”

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए ग्रान्दोलन

वर्तमान समय में अमेरिका में एक ऐसा ग्रान्दोलन खड़ा हो गया है जो राष्ट्रपति के कार्य-काल को अधिक बढ़ा देने के पक्ष में है; परन्तु साथ ही पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था नहीं चाहता। जैसा सर्वविदित है, विमान-परिषद् ने राष्ट्रपति का कार्य-काल ७ वर्ष रखा था और उसे पुनर्निर्वाचन का अधिकार नहीं दिया था, परन्तु जब यह निश्चय किया गया कि उसका निर्वाचन अमेरिकन कांग्रेस नहीं करेगी, तब पुनर्निर्वाचन के विषय जो मुख्य आक्षेप था, वह दूर हो गया। सन् १९१२ में राष्ट्रपति विल्सन का निर्वाचन जिस कार्यक्रम को लेकर हुआ था, उसमें एक बात यह भी सम्मिलित थी कि ऐसा वैधानिक संशोधन किया जाय जिससे राष्ट्रपति द्वारा न चुना जा सके; यद्यपि विल्सन स्वयं इसके पक्ष में नहीं था और उसने इसके विषय प्रपना मत प्रकट भी किया था। सन् १९१३ में सीनेट ने २७ के विरुद्ध ४७ मतां ॥ इस आशय का एक प्रस्ताव स्वीकार किया कि राष्ट्रपति का कार्य-काल ६ वर्ष का होगा परन्तु यह द्वारा चुनाम में खड़ा नहीं हो सकेगा। प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) की व्याय-समिति ने इस प्रस्ताव के पक्ष में अपनी रिपोर्ट दी। रिपोर्ट में इस संशोधन के पक्ष में निम्नलिखित कारण दिये गये थे। प्रथम, इससे राष्ट्रपति के लिए पुनर्निर्वाचन के निमित्त अपने पद की सत्ताओं का दुरुपयोग करने का प्रलोभन मिट जायगा; द्वितीय, इससे सामान्यतया कानूनों पर अमल अधिक प्रच्छी तरह होगा और प्रशासन की कार्यकुशलता बढ़ेगी क्योंकि राष्ट्रपति को अपने कर्तव्यों को उपेक्षा करके राजनीतिक मशौन बनाने का प्रलोभन नहीं रहेगा; तृतीय, वह अपने ऊपर होने वाले आक्रमणों का उत्तर देने के लिए राजनीतिक व्याख्यान देने की सम्मानजनक आवश्यकता से भी मुक्त हो जायगा।<sup>१</sup> इन प्रस्ताव पर सदन में मतदान का अवसर ही नहीं मिला, यद्यपि आज भी उसने प्रस्तावित परिवर्तन के पक्ष में काफी भावना है।<sup>२</sup>

पुनर्निर्वाचन के पक्ष में तर्क

कई लोगों को दृष्टि में राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन से हानियों की प्रवेष्टा लाभ अधिक है। हैमिल्टन ने फेडरलिस्ट में इसके लाभों पर जितना विशद प्रकाश डाला है, उससे अधिक किसी ने भी नहीं डाला। उसने कहा कि 'राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन की आवश्यकता है क्योंकि इससे जनता को, जब वह उसके आधार तथा व्यवहार से सन्तुष्ट हो, उसे अपने पद पर बनाये रख कर उसकी प्रविभा, योग्यता एवं शासन-प्रबन्ध-पटुता से लाभ उठा कर उत्तम शासन-प्रबन्ध में स्थिरता एवं स्थायित्व की प्रतिष्ठा करने में सहायता मिलेगी। सर्वप्रथम, राष्ट्रपति का कार्य-काल केवल एक ही प्रबन्ध के लिए सीमित कर देने से सदाचार के लिए उसके सामने प्रोत्साहन कम हो जायगा।

१. वही, पृष्ठ १३३।

२. Report No. 885. H. of R. 62 d. Cong. 2nd Session.

३. इनका समर्थन मृतपूर्व राष्ट्रपति टाफ्ट ने अपनी पुस्तक, Our Chief Magistrate and His Powers में पृष्ठ ४ पर किया है।

हेमिल्टन ने कहा है, 'ऐसे व्यक्ति बहुत कम मिलेंगे जो उस समय अपने कर्तव्य-पालन में कम उत्साह का अनुभव नहीं करेंगे जब उन्हें ज्ञात हो जाय कि जिस पद पर वे कार्य कर रहे हैं, वह एक निश्चित अवधि की समाप्ति तक ही रहेगा। परन्तु यदि उन्हें ऐसी भाशा हो कि वह पद उन्हें पुन प्राप्त हो सकेगा तो उन्हें योग्यतापूर्वक अपना कार्य सम्पादन करने का उत्साह बना रहेगा।' पुरस्कार तथा प्रसिद्धि की आकांक्षा मानव-व्यवहार के लिए सबसे शक्तिशाली प्रेरक शक्ति है। मानव जाति में सत्यप्रियता एवं निष्ठा मुनिश्चित तभी हो सकती है जब उसके हितों तथा कर्तव्यों में भेद स्थापित हो। इसके अतिरिक्त, पुनर्निर्वाचन के नियम के अभाव के कारण राष्ट्रपति में, अपने कार्य-काल में, अपने सुयोगों का अपने निजी स्वार्थों की पूर्ति के लिए अधिकाधिक प्रयोग करने की प्रवृत्ति भी पैदा होगी और वह सुयोगों से पूरा-पूरा लाभ उठाने के लिए अत्यन्त सदिग्ध एवं भ्रष्ट उपायों तक का अवसम्भन करने में संकोच नहीं करेगा।<sup>१</sup> ऐसे व्यक्तियों को, जिनमें जनता का विश्वास है और जो अपने सरकर्मों के कारण लोकप्रिय तथा लोक-विश्वास के पात्र बन चुके हैं, अपने पदों पर आरुढ़ न रहने देने के विचार में विवेक की अत्यधिक भारीकी है।

हेमिल्टन ने कहा है कि यदि राष्ट्रपति को यह भाशा हो कि वह अपने सद्ब्यवहार से अपने पद पर बना रहेगा, तो वह लाभ के लिए अपनी इच्छाओं का दमन करने में अवश्य संकोच करेगा। परन्तु यदि उसे यह विश्वास है कि 'उसका अनिवार्य विनाश समीप है, तो उसका सोम उसके समय, बहुभाव और उसकी उच्चाकांक्षा पर विजयी हो जायगा।'<sup>२</sup>

द्वितीय, पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था के अभाव में राज्य ठीक उसी समय अपने अनुभवी, बुद्धिमान और सुयोग्य कर्मचारी की सेवाओं से वंचित हो जायगा जबकि अपने अनुभव से वह राज्य की सेवा करने के योग्य बन जाता है। ग्यामापीस स्टोरी ने कहा है कि 'इसका अर्थ तो सार्वजनिक कार्य से एक योग्य व्यक्ति को इसलिए हटा देना होगा क्योंकि उसकी परीक्षा हो चुकी है और उसमें वह सफल हो चुका है।' उसका कथन था कि 'ऐसे समय पर ऐसी घोषणा करने से अधिक विलक्षण बात क्या होगी कि किसी व्यक्ति को ठीक उसी समय जब उसने बुद्धिमत्ता प्राप्त कर ली हो, उसे जिस कार्य के लिए उसे उसने प्राप्त किया है, उसके लिए उसका प्रयोग न करने दिया जाय।'<sup>३</sup> हेमिल्टन का इस पर यह कथन था कि 'इससे शासन-प्रबन्ध में स्थिरता का वैधानिक निषेध होगा। प्रत्येक निर्वाचन के उपरान्त कार्यपालिका की नीतियों की

१. The Federalist, No. 72. Story, op. cit., Sec. 1443.

२. The Federalist, No. 72. हेमिल्टन का यह भी कथन था कि यदि अपने देश के सम्मान के सर्वोच्च पद पर आसीन उच्चाकांक्षी व्यक्ति को यह दिखाई दे कि वह समय आ रहा है जब उसे अपना पद त्यागना पड़ेगा और यह घटना उसके अच्छे से अच्छे कार्य से भी नहीं टन सकती तो उसे ऐसी स्थिति में अपनी सत्ता को बनाये रखने के लिए किसी भी उपयुक्त अवसर से अपना जीवन तक सबट में डाल कर लाभ उठाने का प्रलोभन रहेगा जो उस दशा में नहीं रह सकता जब उसे अपने इसी उद्देश्य का अपना कर्तव्य-पालन करके प्राप्त करने की सम्भावना दिखाई दे।

३. Commentaries, Sec. 1444.

अविच्छिन्नता में बाधा पड़ेगी और राष्ट्रपति के कार्यकाल का उत्तराधिकारिता, संदिग्धता, तथा निष्क्रिय प्रक्रमण्यता का काल होगा। सारांश में, प्रशासन बिना किसी योजना या नीति के निरुद्देश्य चलता रहेगा।<sup>१</sup>

अन्त में, यह भी विचारणीय है कि राष्ट्रपति के कार्यकाल को एक ही अवधि के लिए सीमित कर देने की बुद्धिमत्ता तथा उपयोगिता एक बड़ी सीमा तक इस बात पर निर्भर है कि वह कार्यकाल कितना लम्बा है और वह वास्तव में कितनी सत्ताओं का प्रयोग करता है। यदि राष्ट्रपति का कार्यकाल ७ वर्ष है, तो उसे पुनर्निर्वाचन का अधिकार न देना उतना अनुचित नहीं होगा जितना उसे जिसका कार्यकाल केवल २ वर्ष का है क्योंकि उसका पुनर्निर्वाचन होने से उसका उत्तरदायित्व 'कम हो जायगा और उसका प्रभाव इतना बढ़ जायगा कि वह लोकमत को उचित अभिव्यक्ति और मतदान के स्वतन्त्र प्रयोग पर दबाव डाल सकेगा।' इसी प्रकार, फ्रांस जैसे देश में, जहाँ राष्ट्रपति नाममात्र का राज्य-प्रमुख होता है और उसकी कोई वास्तविक सत्ता नहीं होती, यदि उसे दुबारा चुने जाने का अधिकार हो, तो भी कोई भय नहीं है।

#### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

Berdahl,	"War Powers of the Executive of the United States" (1921).
Black,	"The Relation of the Executive Power to Legislation" (1919).
Brunet,	"The German Constitution" (1922), pp. 153-168.
Dryce,	"Modern Democracies" (1921), Vol. I, pp. 225 ff., 351 ff.; Vol. II, pp. 66 ff.; also his "The American Commonwealth" (1910), Vol. I, Chs. 5-8.
Burgess,	"Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. II, Bk. III, Ch. 9.
Carre de Malberg,	"Theorie generale de l'etat" (1920), Vol. I, Ch. 2.
Duguit,	"Traite de droit constitutionnel" (2nd ed., 1924), Vol. IV, Ch. 3; also his "L'etat les gouvernants et les agents" (1903), Ch. 3.
Esméin,	"Elements de droit constitutionnel français et compare," 7th ed., 1921, Vol. II, Ch. 2; also, "La delegation du pouvoir legislatif," Rev. Pol. et Parl., August, 1904, pp. 209 ff.
Fairlie,	"National Administration in the United States"

१. राष्ट्रपति जेफरसन ने २१ जनवरी १६०८ को (अपनी अवधि समाप्त होने के ६ सप्ताह पूर्व) कहा था कि मैं अपने पद से निवृत्ति प्राप्त करने के समय के इतना निश्चिंत हूँ कि मुझमें अब कोई उत्साह नहीं है, मैं कोई काम नहीं करता और न अपनी भावनाएँ ही प्रकट करता हूँ। मुझे यही उचित मान्य होता है कि मैं उन कामों का भार अपने उत्तराधिकारी के लिए छोड़ रखूँ जिन्हें उसे करना पड़ेगा और जिनके लिए वह उत्तरदायी होगा।

- (1905), Chs 1-2 ; also his article, "Administrative Legislation," *Mich. Law Review*, Vol. XVIII (1920).
- Finer, "The Theory and Practice of Modern Government" (1932), Vol. II, Ch. 26.
- Ford, "The Growth of Dictatorship," *Atlantic Monthly*, Vol. CXXI, pp. 632 ff.
- Garner, "The Presidency of the French Republic," *North American Review*, April, 1913 ; "Woodrow Wilson's Ideas of the Presidency," *Review of Reviews*, 1913 ; and "Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats-Unis" *Rev. du droit Pub.*, Vol. XXXV (1919), pp. 5 ff.
- Goodnow, "Comparative Administrative Law" (1897), Vol I, Bk. II ; also his "Principles of Constitutional Government" (1916), Chs. 8-11.
- Gordon, "Les nouvelles constitutions Europeennes et le Role du Chef de l'Etat" (1931).
- Hart, "The Ordinance making Powers of the President of the United States" (1925), Chs 3-5.
- Hereshoff-Bartlett, "The Presidency of the French Republic" *Law Quar. Rev.*, Vol. XXXII (1916), pp. 290 ff.
- Oppenheimer, "The Constitution of the German Republic" (1923), Ch. 6.
- Parker, "Executive Judgments and Executive Legislation," *Harv Law Review*, Vol. XX, pp. 116 ff.
- Powell, "The Conclusiveness of Administrative Determinations," *Amer. Pol Sci. Rev.*, Vol. I, pp. 583 ff.
- Rogers, "The French President and Foreign Affairs," *Pol. Sci. Quar.* Vol. XL (1923), pp. 540 ff. ; also "The Presidential Dictatorship in the United States," *Quar. Rev.*, Vol. CCXXXI, pp. 34 ff.
- Story, "Commentaries on the Constitution," secs. 1410-1489,
- Taft, "Our Chief Magistrate and His Powers" (1916).
- Willoughby (W.F.), "The Government of Modern States" (1919), Ch. 14.
- Willoughby (W.W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), Ch 10.
- Wilson, "Constitutional Government in the United States" (1908), Ch. 3.



## (४) कार्यपालिका सत्ता

### कार्यपालिका सत्ता की प्रकृति

ग्यायाधीश स्टोरी का कथन है कि स्वतन्त्र शासन के सिद्धान्त से सम्बन्ध रखने वाली सबसे कठिन और सर्वाधिक महत्वपूर्ण समस्या है—कार्यपालक विभाग के लिए सर्वोत्कृष्ट संगठन तथा उसकी सत्ताओं का निर्धारण। प्रथम समस्या पर विचार किया जा चुका है ; अब हमें उसकी सत्ताओं तथा कर्तव्यों पर विचार करना है।

मोटी तोर से हम कार्यपालिका-सत्ताओं का निम्नलिखित श्रेणियों में विभाजन कर सकते हैं—

(१) कूटनीतिक सत्ता (Diplomatic Powers) जिसका सम्बन्ध अन्य देशों ■ साथ व्यवहार से होता है ,

(२) प्रशासनात्मक सत्ता (Administrative Power) जिसका सम्बन्ध कानूनों पर अमल करवाने तथा शासन-संचालन से है ;

(३) सैनिक सत्ता (Military Power) जिसका सम्बन्ध युद्ध-संचालन से है ;

(४) समादान की सत्ता अथवा कार्यपालिका की न्यायिक सत्ता (Judicial

Power of the Executive) और

(५) व्यवस्थापिका सत्ता (Legislative Power)।

समस्त राज्यों के विधान राज्य-प्रभुत्व को व्यवस्थापिका अथवा उसके एक सदन की सहायता से अन्य देशों के साथ संधियाँ तथा दूसरे प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय समझौते करने का अधिकार देते हैं। जहाँ तक विदेशी राज्यों से सम्बन्ध है, वह सर्वत्र राज्य का प्रतिनिधि होता है, वह दूसरे देशों में अपने राजदूत नियुक्त कर के भेजता है तथा दूसरे देशों द्वारा नियुक्त राजदूतों का अपने राज्य में स्वागत करता है। विदेशी राजदूतों का अपने देश में स्वागत करने की सत्ता का सामान्यतया यह अर्थ लगाया जाता है कि उसे उस देश की स्वाधीनता तथा सरकार की वैधता को स्वीकार करने या अस्वीकार करने का अधिकार है। सन्धि करने की सत्ता न तो विशुद्ध कार्यपालिका सत्ता है और न व्यवस्थापक सत्ता ही। जैसा एसमोन ने कहा है, यह अपार्य सत्ता है ; यह व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका दोनों की सत्ता है। यह कार्य कितों का भी हो परन्तु इसे कार्यपालिका को सौंपने के औचित्य के सम्बन्ध में कोई मतभेद नहीं है। व्यवस्थापिका सन्धि-वार्ता में कोई भाग नहीं ले सकती ; परन्तु सन्धि हो जाने पर

उसकी स्वीकृति (Ratification) का निषेधात्मक अधिकार उसे या उसके एक सदन को दिया जाना ठीक होगा ताकि वह मूल, उच्चाकाशी एवं प्रधिवेकी कार्यपालिका की भूलों को रोक सके, परन्तु सन्धि करने की सत्ता की विविध प्रकृति के कारण सन्धि की बातचीत में भाग लेने के अधिकार व्यवस्थापिका को देना बुद्धिमत्ता का काम नहीं होगा। हैमिस्टन ने ठीक ही कहा है कि "वैदेशिक राजनीति का पूर्ण एवं यथार्थ ज्ञान, एक ही प्रकार के विचारों पर टढ़ रहना, राष्ट्रीय चरित्र के प्रति एकस्य मूढ चेतना, निर्णय, गोपनीयता तथा कार्य करने की क्षोभता भादि ऐसी बातें हैं, जो व्यवस्थापिका जैसी चंचल एवं सुविशाल सभा में सम्भव नहीं।" व्यवस्थापिका में सदस्यों की बहुलता तथा उनके निरन्तर परिवर्तन के कारण ऐसे महत्वपूर्ण कार्यों का सुचारु रूप से संचालन करने के लिए जिन गुणों की आवश्यकता होती है, वे नहीं हो सकते।<sup>१</sup> परन्तु जेसा न्यायाधीश स्टोरो ने कहा है 'एक स्वतन्त्र राष्ट्र में यह भाशा नहीं करनी चाहिए कि वह सन्धि जैसे अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य को करने की पूर्ण सत्ता एक ही व्यक्ति को दे देगा, चाहे वह कितना ही सम्माननीय क्यों न हो।'<sup>२</sup>

ग्रेट ब्रिटेन जैसे कुछ एकतन्त्र राज्यों में यह सत्ता पूर्णतया कार्यपालिका के हाथ में है, पार्लियामेंट का इसमें कोई भाग नहीं है। हाँ, सन्धि को पूर्ण करने तथा प्रमल में लाने के लिए, जब कानून बनाने की आवश्यकता पड़ती है तो वह अवश्य उसमें भाग लेती है।

ऐसे राज्यों में कार्यपालिका दोनों कार्य करती है; वह सन्धि के लिए वास्तव करती है और जब सन्धि पूर्ण हो जाती है, तब उस पर स्वीकृति देने का कार्य भी करती है। परन्तु प्रथम विश्व-युद्ध के समय और उसके पश्चात् ब्रिटिश विधान के इस सभ्य को कुछ उदार दल वालों तथा मजदूर-दल वालों ने बड़ी भ्रालोचना की और यह माँग पैदा की गयी कि वैदेशिक नीति पर प्रजातान्त्रिक नियन्त्रण स्थापित किया जाय। उन्होंने यह दोषारोपण किया कि ब्रिटिश दूतनीति (Diplomacy) में अत्यधिक गोपनीयता है और वह लोकमत का आदर नहीं करती, ब्रिटिश कार्यपालिका ने ब्रिटिश जनता की स्वीकृति तथा पार्लियामेंट की जानकारी के बिना विदेशों से ऐसे समझौते किये हैं, जो अनुचित हैं। कुछ लोगो ने तो यह भी दोषारोपण किया कि ब्रिटेन को ब्रिटिश दूतनीति के गुप्त गोलमाल के कारण ही प्रथम विश्वयुद्ध में फँसना पड़ा। यदि जनता को स्पष्टरूप से स्थिति बतला दी गयी होती और जनता की इच्छानुसार कार्य किया गया होता तो इंग्लैण्ड के युद्ध में सम्मिलित होने की नीवत ही न पानी।<sup>३</sup> अतः उन्होंने यह माँग की कि समस्त सन्धियाँ पार्लियामेंट की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जाय। जब सन् १९२२ में नवीन मजदूर-सरकार स्थापित हुई, तब उसने इसी प्रकार काम करने का विचार प्रकट किया, परन्तु बाद में जैसे ही अनुदार-दल की सरकार स्थापित हुई, फिर से पुराने परिपाटी का अनुसरण किया जाने लगा।

अधिकांश राज्यों में, चाहे वे एकतन्त्र हों या गणतन्त्र, समस्त सन्धियों या

१. The Federalist, No. 75. तुलना भी कीजिये, Esmein, op. cit., p 568; op. cit., Vol I, pp. 285-286.

२. Op. cit., Sec. 1572.

३. इस विषय पर देखिये, Dickinson : The Choice Before Us; "Morel, Ten Years of Secret Diplomacy तथा Ponsonby, 'Democracy and Diplomacy'.

कुछ प्रकार की संधियों की प्रमाणिकता के लिए व्यवस्थापिका या उसके एक-सदन को स्वीकृति आवश्यक होती है। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका में विधान के अनुसार सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है; यद्यपि बिना सीनेट की स्वीकृति के कुछ प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय समझौते करने का राष्ट्रपति का अधिकार सीनेट ने मान लिया है।<sup>१</sup> व्यवहार में, संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट का अधिकार राष्ट्रपति द्वारा की गयी संधियों एवं समझौतों को अस्वीकार या स्वीकार करने तक ही सीमित नहीं है, वरन् कई बार उसने अपने सामने स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की हुई संधियों में संशोधन करने के अधिकार का प्रयोग भी किया है।<sup>२</sup> अमेरिका की प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) को भी इसी प्रकार अप्रत्यक्ष रीति से सन्धि करने की सत्ता में भाग लेने का अधिकार है क्योंकि जब सन्धि को प्रमत्त में लाने के लिए किसी कानून की आवश्यकता होती है और जब राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार के कानून का मसौदा उसके सामने प्रस्तुत किया जाता है, तब वह उसे अस्वीकार कर सकती है, उदाहरणार्थ, ऐसा कानून जिसमें अधिक मर्ग की गयी हो। इसके प्रतिरिक्त विदेशी व्यापार के नियमन सम्बन्धी संधियों, जैसा व्यापार सम्बन्धी पारस्परिक समझौतों पर तो उसकी स्वीकृति की आवश्यकता राष्ट्रपति तथा सीनेट दोनों ही मानते हैं।

जर्मन गणतन्त्र में राष्ट्रपति द्वारा जो संधियाँ एवं समझौते किये जाते हैं, उनके लिए जर्मन पार्लियामेंट (Reichstag) की स्वीकृति की आवश्यकता है, यदि वे उसकी (Reich) अधिकार सीमा के अन्तर्गत हैं, अर्थात् राज्यों के आपस के छोटे-छोटे समझौतों या उनके और पड़ोसी राज्यों के उन मामलों को छोड़ कर जिनके लिए उन्हें सत्ता प्राप्त है, प्रायः संधियों में उसकी स्वीकृति आवश्यक होती है। फ्रान्स में शान्ति-संधियों, व्यापारिक संधियों तथा ऐसी संधियों पर, जिनका सम्बन्ध राज्य के प्रदेश एवं राजस्व प्रथमा विदेशों में फ्रेंच लोगों की सम्पत्ति या वैयक्तिक अधिकारों से

१. Political Science Quarterly, Sept. 1905 में J. B Moore का Treaties and Executive Arrangements शीर्षक वाला लेख देखिये। 'उसकी पुस्तक, Digest of International Law, Secs. 752-735; S. B. Crandall, Treaties, Their Making and Enforcement, pp 86-88 भी देखिये।
२. उदाहरणार्थ देखिये, Crandall, op. cit., p. 71. सन् १९०५ में सीनेट में कुछ सदस्यों ने यह दावा पेश किया था कि राष्ट्रपति को किसी सन्धि के सम्बन्ध में वास्तुि आदर्शन करने से पूर्व सीनेट का परामर्श प्राप्त करना चाहिए। इसके लिए विधान द्वारा वह बाध्य है। विधान में "परामर्श तथा अनुमति" शब्दों से तात्पर्य यह है कि केवल अनुमति ही नहीं ली जाय वरन् समझौते की वास्तुि आदर्शन करने से पहले परामर्श भी लिया जाय। सन् १९१६ में वार्सॉई की सन्धि पर विचार के समय भी सीनेट में इसी प्रकार का दावा किया गया था। इस विषय का विस्तृत विवेचन Carwin, The President's Control of Foreign Relations" (1917); Matthews, The Conduct of American Foreign Relations; Taft, Our Chief Magistrate and his Powers (1915); Fleming, The Treaty Veto of the American Senate (1929) तथा Wright, The Control of Foreign Relation में मिलता है।

हैं, दोनों सदनों की स्वीकृति आवश्यक है। परन्तु फ्रेंच पार्लामेंट के दोनों सदनों में से किसी को अमेरिकन सीनेट की भाँति किसी भी संधि में संशोधन करने का अधिकार नहीं है। वे उसे पूर्णतः स्वीकार या अस्वीकार ही कर सकते हैं।<sup>१</sup>

फिनलैंड तथा पोर्लैंड के विधानों में भी इसी प्रकार की व्यवस्था है। चेको-स्लोवाकिया में केवल ऊँही गधियों की व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृति आवश्यक नहीं है जो व्यापारिक है या जिनसे राष्ट्र पर आर्थिक बोझ पड़ता है, परन्तु उन सधियों पर भी उनकी स्वीकृति आवश्यक है जिनसे नागरिकों पर सैनिक या 'व्यक्तिक' भार पड़ता है। बेल्जियम में भी ऐसी ही व्यवस्था है। ब्राजील तथा चिली में भी व्यवस्थापिका के दोनों सदनों द्वारा प्रायः समस्त सधियों की स्वीकृति आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी, जहाँ सीनेट के तिहाई से एक अधिक सदस्यों के हाथ में यह सत्ता है कि वे किसी भी संधि को रद्द कर दें, यह माँग की जा रही कि सधियों पर अमेरिकन कांग्रेस के दोनों सदनों के साधारण बहुमत की स्वीकृति आवश्यक होनी चाहिए। स्विट्जरलैंड में जो सधियाँ १५ वर्ष से अधिक की अवधि के लिए की जाती हैं, उनके सम्बन्ध में सार्वजनिक जनमत संपर्क की व्यवस्था है। इस प्रकार इस देश में कूटनीति पर सार्वजनिक नियन्त्रण के सिद्धान्त का जो प्रयोग किया जा रहा है, वह अन्य किसी भी देश में नहीं है।

**प्रशासन-सम्बन्धी सत्ताएँ - नियुक्ति की सत्ता**

आन्तरिक प्रशासन के सम्बन्ध में कार्यपालिका का प्रमुख कर्तव्य एक अधिकार है कानूनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में निरीक्षण तथा निर्देशन। वह प्रशासन का प्रमुख होता है और सार्वजनिक सेवा का सर्वोच्च उत्तरदायी अधिकारी हम प्रकार उसके हाथ में अपने अधीन प्रशासन सम्बन्धी अधिकारियों तथा कर्मचारियों पर उनकी नियुक्ति, पदोन्नति तथा उनकी पदच्युति के अधिकार के कारण नियन्त्रण की व्यापक सत्ता है।<sup>२</sup> अधिकांश गणतन्त्र राज्यों और कुछ एकतन्त्र राज्यों में भी राज्य प्रमुख के इस अधिकार पर यह मर्यादा लगी हुई है कि उसके द्वारा की गयी नियुक्तियों पर व्यवस्थापक-मण्डल के किसी एक सदन की अनुमति प्राप्त होनी चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति द्वारा जो व्यक्ति नियुक्त किये जाय, उनके लिए सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है। यह नियम दक्षिणी अमेरिका के कुछ राज्यों तथा अमेरिकन गणतन्त्र के विधायक राज्यों में भी प्रचलित है।<sup>३</sup> परन्तु पद-

१. Esmein, Droit Const., p. 577.

२. फ्रेंच लोग कार्यपालिका के राजनीतिक या शासन-सम्बन्धी (Political or Governmental) और प्रशासन-सम्बन्धी (Administrative) कार्यों में भेद करते हैं। प्रथम कोटि में ऐसी बातें आती हैं, जैसे व्यवस्थापिका के सदनों की नियन्त्रित करना और उनका उद्घाटन करना, विदेशी सम्बन्धों का संचालन, सेना का नियमन तथा समाधान के अधिकार का प्रयोग। इसके विपरीत प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में वे सब कार्य आ जाते हैं जिनका सम्बन्ध स्पष्टरूप से प्रशासन है, जैसे अधिकारियों की नियुक्ति, निर्देशन तथा पदच्युति, आदेशों तथा अध्यादेशों को जारी करना और साधारणतया वे सब कार्य जिनका सम्बन्ध कानूनों को धमल में लाने से है।

३. किन्तु चिली के विधान (१९२५) के अनुसार सीनेट की स्वीकृति केवल राजदूतों एवं मन्त्रियों (धारा ७१) की नियुक्ति पर ही आवश्यक है। ब्राजील में केवल

संयुक्ति के सम्बन्ध में सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता द्वारा राष्ट्रपति का अधिकार मर्यादित नहीं है और यह निश्चित है कि कांग्रेस को राष्ट्रपति की इस सत्ता पर रोकबंद लगाने का कोई वैधानिक अधिकार नहीं है। साधारणतया राष्ट्रपति की नियुक्ति करने की सत्ता केवल राजनीतिक, न्यायिक तथा सैनिक अधिकारियों के सम्बन्ध में ही होती है, परन्तु कुछ योरोपियन राज्यों में (उदाहरणार्थ, चेकोस्लोवाकिया में) विधान के अनुसार उसे विश्वविद्यालयों के अध्यापकों की नियुक्ति का भी अधिकार है। राज्य के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा हो, इसके औचित्य के विषय में मतभेद नहीं है।<sup>१</sup> परन्तु मतभेद इस बात में है कि उसे स्वतन्त्ररूप से नियुक्तियाँ करने का अधिकार होना चाहिए अथवा सीनेट या किसी परिषद् का इस बात में उस पर नियन्त्रण हो। संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान में जो पद्धति रखी गयी है, उसके समर्थन में हैमिल्टन ने लिखा है कि मंत्र के सर्वोच्च पदाधिकारियों की उत्तम ढंग से नियुक्ति के लिए इससे अच्छे योजना का निर्माण सरल नहीं है और यह कहने के लिए किसी प्रमाण की आवश्यकता नहीं है कि देश के प्रशासन की प्रकृति इसी बात पर निर्भर है।<sup>२</sup> 'एक विचारशील एवं दूरदर्शी व्यक्ति समान या उच्चतम दूरदर्शिता वाले कई व्यक्तियों की प्रपेक्षा उन विशिष्ट गुणों की जाँच-पड़ताल करने में अधिक योग्य होता है, जो विशिष्ट पदों के लिए आवश्यक होती हैं।' पूर्ण एवं अविभाजित उत्तरदायित्व कार्यपालिका में वर्तमान-परायणता की सजीव भावना तथा अपने सम्मान की रक्षा के लिए भी विशेष जागरूकता उत्पन्न करता है। वह अधिक सम्मोहता के साथ जाँच-पड़ताल करेगा और अधिक निष्पक्ष भाव से निर्णय करेगा। एक समिति या बोर्ड की प्रपेक्षा वह आत्म-तृप्ति के लिए कम चेष्टा करेगा और उसकी प्रपेक्षा मित्रता या व्यक्तिगत अनुराग या सम्बन्ध से कम प्रभावित होगी। हर अवस्था में उसके आचरण की हर समय परीक्षा की जा सकेगी और उसके प्रति गलत भावना भी कम पैदा हो सकेगी। परन्तु हैमिल्टन ने यह स्वीकार किया है कि राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों पर सीनेट की अनुमति आवश्यक होने से उसकी पक्षपात की भावना पर एक बड़ा अच्छा प्रति-बन्ध लग जायगा और इस प्रकार अयोग्य व्यक्तियों की नियुक्तियाँ न हो सकेंगी।<sup>३</sup>

सुप्रीम कोर्ट के ग्यामाधीनो तथा राजदूतों की नियुक्ति पर ही सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है (पारा ४८)।

१. संयुक्त राज्य में विशेषकर ना-विकारी प्रजातन्त्रीय लोगों में कई संघीय अधिकारियों के लोक-निर्वाचन के पक्ष में भावनाएँ हैं। राष्ट्रपति द्वारा मनस्त संघीय अधिकारियों की नियुक्ति की व्यवस्था से १८ वीं सताब्दी के अन्त में प्रचलित प्रजातन्त्रीय भावना प्रकट होती है, आवश्यक की नहीं। हम प्रकार प्रजातन्त्र के जिस सिद्धान्त पर राष्ट्रीय शासन का कार्यपालक अंग आधारित है, उसमें और कृष्ण-पृथक् राज्यों के, जहाँ लोक-निर्वाचन की प्रथा व्यापक रूप से प्रचलित है, सिद्धान्त में बड़ा भेद है। संयुक्त राज्य अमेरिका के बाहर स्विट्जरलैण्ड को छोड़ कर, जहाँ व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन प्रचलित है, सब जगह कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की प्रथा है।
२. The Federalist No. 76- Story, Commentaries, Sec., 1529 तथा Kent, Commentaries, Vol. I, p. 288 भी देखिये।

## निर्देशन की सत्ता

राज्य के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदच्युति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के अधिकार में एक दूसरा अधिकार उत्पन्न होता है और वह है उनके निर्देशन का अधिकार। इस सत्ता के विस्तार के सम्बन्ध में विभिन्न देशों में ही नहीं, वरन् एक ही राज्य में विभिन्न अधिकारियों के सम्बन्ध में भी भेद है। एकतन्त्र राज्यों में और फ्रान्स जैसे गणतन्त्र राज्यों में, जहाँ एकतन्त्रीय परम्परा भाज भी गतिशाली बनी हुई है, कार्यपालिका (अर्थात् मन्त्रि-परिषद्) की निर्देशात्मक सत्ता बहुत अधिक है। संयुक्त राज्य अमेरिका में कार्यपालिका की अपने घसीन अधिकारी बग के निर्देशन की सत्ता पर व्यवस्थापिका के कानूनों द्वारा मर्यादाएँ लगी हुई हैं, जिनके द्वारा ग्युनाधिक विस्तार से उनके अधिकार और कर्तव्य निर्धारित किये गये हैं। कांग्रेस के उस कानून में, जिसके अनुसार राजस्व विभाग का संगठन किया गया है, राष्ट्रपति के निर्देशन के अधिकार के सम्बन्ध में कोई उल्लेख नहीं है। उसमें यह प्रकट होता है कि राजस्व की व्यवस्था कांग्रेस के नियन्त्रण में रहेंगी, कार्यपालिका के नहीं।<sup>१</sup> अनेक कानून राष्ट्रपति को सामान के विभागों के प्रमुखों को आदेश जारी करने का स्पष्ट अधिकार देने हैं। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति को कुछ निर्देशन के भी अधिकार हैं, जो उसने पद के कारण ही उसे प्राप्त हैं और जिनके लिए उसे किसी कानून के आधार की प्रतीक्षा नहीं है।<sup>२</sup>

## अध्यादेश-सत्ता

अधिकान राज्यों में कार्यपालिका की एक महत्वपूर्ण सत्ता प्राप्त है जो अध्यादेश की सत्ता (Ordinance Power) कहलाती है। यह एक प्रकार में कानून बनाने की गौण सत्ता है। यह इस सत्ता के आधार पर आदेश, नियम आदि निर्माण कर उन्हें जारी कर सकता है। यह सत्ता विधान द्वारा राज्य या गणतन्त्र के राष्ट्रपति को स्पष्टरूप में प्रदान की जाती है।<sup>३</sup> संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति को यह अधिकार विधान की उस धारा के अन्तर्गत प्राप्त है, जिसके अनुसार उसे कानूनों को कार्यान्वित करने का कार्य सौंपा गया है। फ्रान्स में भी राष्ट्रपति को विधान की इसी प्रकार की धारा द्वारा अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है (२५ फरवरी सन् १८७५)

१. तुलना कौटिल्य, Fairlie, National Administration of the United States, p. 16

२. Opinions of Attorney-General, Vol. VI, p. 365.

३. उदाहरणार्थ, देविशे, ब्राज़ील का विधान (धारा ४८), शिली (धारा ७१), फिनलैण्ड (धारा २८), बेल्जियम (धारा ६७), स्पेन, १८७६ (धारा ४५), 'प्रशा', १८५० (धारा ४५)। प्रशा, चेकोस्लोवाकिया तथा पोलैण्ड के नये विधान इस विषय में मौन हैं। नये नर्मन विधान में भी राष्ट्रपति के आदेशों तथा निर्देशनों का उल्लेख तो है परन्तु अध्यादेश-सत्ता की वहाँ खर्षा नहीं है। यह देखते हुए कि पुराने विधान के अन्तर्गत सम्राट् को अध्यादेश जारी करने की विस्तृत सत्ता थी और जिसका जर्मनी के सामन में महान् स्थान था, यह माना जा सकता है कि विधान-सभा का उद्देश्य उस सत्ता को विलुप्त मिटा देने का नहीं था। फिर भी नये विधान में इस बात का स्पष्ट उल्लेख है कि राष्ट्रपति के आदेशों तथा निर्देशनों पर एक उत्तरदायी मन्त्री के हस्ताक्षर भी आवश्यक होंगे।

के वैधानिक कानून की धारा ३)। विधान में इस प्रकार की सत्ता का स्पष्ट उल्लेख नहीं हो तो भी यह सत्ता उस पद के दायित्वों के निर्वाह के लिए उसमें स्वाभाविक रूप से निहित और इस प्रकार उस पद की प्रकृति से ही प्राप्त सम्पत्ती जा सकती है। एक-तन्त्र राज्यों में वैधानिक या कानूनी मर्यादाओं के अभाव में यह राजकीय विशेषाधिकार (Royal Prerogative) का भंग सम्पत्ती जाती है। जहाँ अध्यादेश के निर्माण तथा उसे जारी करने की सत्ता स्पष्टरूप से विधान द्वारा प्रदान की जाती है, वहीं स्पष्टरूप से उस पर यह मर्यादा लगायी जाती है कि जो अध्यादेश (Ordinances) कार्यपालिका द्वारा जारी किये जायेंगे, वे प्रचलित कानूनों में कोई परिवर्तन नहीं करेंगे और न उन्हें स्थगित ही करेंगे या वे केवल ऐसे ही होंगे जिनकी कानूनों की कार्यान्वित करने में आवश्यकता हो, अथवा ऐसे, जिनका उद्देश्य कानूनों को लागू करने के सम्बन्ध में विस्तार की बातों का उल्लेख करना हो।<sup>१</sup> कभी-कभी विधान द्वारा कार्यपालिका की सकट-काल में अध्यादेश जारी करने के लिए असाधारण सत्ता प्रदान की जाती है। डेनमार्क के विधान (धारा २५) द्वारा ऐसे मामलों में, जब व्यवस्थापिका का अधिवेशन नहीं रहा हो, प्रस्थापी रूप से कानून बनाने तथा उन्हें जारी करने का अधिकार है, परन्तु ऐसे कानून विधान के प्रतिकूल नहीं होने चाहिए और व्यवस्थापिका के आगामी अधिवेशन में उन्हें उसके समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक होता है। सन् १९१४ के विश्वयुद्ध के प्रारम्भ हो जाने पर ब्रिटेन की कार्यपालिकाओं को इस प्रकार के विवाद अधिकार प्रदान किये गये; ब्रिटेन में २७ नवम्बर सन् १९१४ के देश-रक्षा-कानून (Defence of Realm Act) के अनुसार सपरिषद्-राजा (King-in-Council) को 'वर्तमान युद्ध की अवधि में देश-रक्षा तथा सार्वजनिक सुरक्षा की रक्षा के लिए नियम जारी करने' की सत्ता प्राप्त हुई। यह अधिकार असीमित था। इस अधिकार के अनुसार देश में ऐसे नियम तथा अध्यादेश जारी किये गये कि समूचा देश फौजी कानून के अधीन हो गया।

### अध्यादेशों के भेद

उद्देश्य तथा प्रकृति की दृष्टि से अध्यादेशों के अनेक भेद हैं। जर्मन विधान-वेत्ता कानूनी अध्यादेश (Law Ordinance) तथा प्रशासनात्मक अध्यादेश (Administrative Ordinance) में भेद मानते हैं।<sup>२</sup> पहले का उद्देश्य नवीन कानूनों की रचना अथवा प्रचलित कानूनों में परिवर्तन करना होता है; यह एक प्रकार का कार्यपालिका-व्यवस्थापन होता है। दूसरे प्रकार के अध्यादेश प्रशासकीय अधिकारियों को सम्बोधित आदेश या नियम होते हैं जिनका उद्देश्य प्रशासनिक सेवाओं के कार्यों का नियमन करना होता है। इस कारण उनका प्रभाव साधारण नागरिकों पर सीधा नहीं पड़ता और न वे उनके लिए बन्धनकारी ही होते हैं। प्रथा में सन् १८५० के बाद से, जब वहाँ विधान का निर्माण हुआ, पहले प्रकार के अध्यादेशों पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति आवश्यक थी और यह प्रायः उदारतापूर्वक दी जाती थी। परन्तु दूसरे प्रकार के अध्यादेश कम से कम पुराने विधान के अन्तर्गत व्यवस्थापिका की अनुमति के बिना

१. इटली का विधान, धारा ६ तथा बेल्जियम का विधान, धारा ६७।

२. ग्राजील तथा चिली।

३. क्विन्सलैंड कर-विधान, धारा ४७३।

४. इन वर्गीकरण का समर्थन सेबेण्ड, जेलिनेक, मेयर तथा अन्य लेखकों ने किया है।

तथा सन् १९३४ में कांग्रेस के कानूनों द्वारा राष्ट्रपति रुजवेल्ट को व्यवस्थापन सम्बन्धी विशद एवं व्यापक अधिकार प्रदान किये गये। राष्ट्रपति की घोषणाओं, आदेशों एवं नियमों के रूप में शीघ्र व्यवस्थापन के अतिरिक्त और भी विनिष्ट नियम, आदेश और निर्देश हैं, जो विविध विभागों एवं कमिशनरों द्वारा जारी किये जाते हैं।

### ग्रेट ब्रिटेन में अध्यादेश-सत्ता

ग्रेट ब्रिटेन में राजा की व्यवस्थापन की पहले जैसी स्वाभाविक सत्ता नहीं रही जिसके अनुसार वह घोषणाओं या अध्यादेशों द्वारा कानूनों की पूर्ति किया करता था, परन्तु वह सार्वजनिक कार्यों के संचालन के लिए राज्य के कर्मचारियों की सम्बन्धित नियम जारी कर सकता है। इनके अतिरिक्त, पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा भी उसे ऐसे अध्यादेशों को जारी करने का अधिकार प्राप्त दिया जाता है जिसका समस्त समाज पर अत्यन्त प्रभाव कानून की तरह ही होता है। यह अधिकार विशेषकर शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि के सम्बन्ध में दिया गया है। इन नियमों को "कानूनी नियम एवं आदेश" (Statutory Rules and Orders) कहा जाता है और ये सब प्रति वर्ष पार्लियामेंट के कानून के समान एक ग्रन्थ के रूप में प्रकाशित होते हैं। राजा को इस प्रकार के शीघ्र व्यवस्थापन की सत्ता देने की प्रथा पिछले वर्षों में बढ़ती जा रही है और उसका परिणाम तथा महत्व काफी बढ़ गया है।<sup>१</sup>

### कार्यपालिका की सैनिक सत्ता

कार्यपालिका की सैनिक सत्ता के अन्तर्गत राज्य की स्थल-सेना, नौसेना एवं वायुसेना तथा अन्य प्रकार की सैन्य शक्ति पर सर्वोच्च अधिकार सम्मिलित हैं। ग्रेट-ब्रिटेन जैसे कुछ एकसन्न राज्यों में इसमें कार्यपालिका की युद्ध-घोषणा का भी अधिकार सम्मिलित है, परन्तु चूँकि युद्ध संचालन के साधन स्वीकृत करने का कार्य पार्लियामेंट का है इसलिये ऐसे सम्बन्ध में पार्लियामेंट की अनुमति आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमेरिका में यह सत्ता कांग्रेस में निहित है, यद्यपि कार्यपालिका के लिए यह सम्भव है कि वह देश के वैदेशिक सम्बन्धों का नियमन इस प्रकार करे जिससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाय जो युद्ध को एक व्यावहारिक आवश्यकता का रूप दे दे। जर्मन साम्राज्य के पुराने विधान के अनुसार सम्राट् आक्रमणकारी युद्ध की घोषणा मण्डसराय की अनुमति से ही कर सकता था।<sup>२</sup> सन् १९१६ के जर्मन विधान में युद्ध तथा सन्धि करने की सत्ता पार्लियामेंट में निहित है (धारा ४४) चेकोस्लोवाकिया में युद्ध की घोषणा के लिए व्यवस्थापिका के दो भाग की अनुमति आवश्यक है। फ्रांस में दोनों सदनों की अनुमति आवश्यक है। परन्तु किसी भी देश में युद्ध-संचालन एक लम्बे समय

१. तुलना कीजिये, Lowell, Government of England, Vol. I, pp. 19-20 Dicey, Law of the Constitution (2nd ed.), p 47 तथा Ilbert, Legislative Methods and Forms, Ch. 3 भी देखिये। इंग्लैण्ड की सामान्य हड़ताल के समय में सन् १९२० में Emergency Powers Act स्वीकार किया गया था जिसके द्वारा शासन या उसके किसी विभाग की भूमि कोयले की खानों तथा यातायात के संचालन पर अधिकार करने की सत्ता प्रदान की गयी।

२. देखिये, Baldwin, The Share of the President of the United States in a Declaration of War, Amer. Jour. of Int. Law, Vol. XIII (1918), pp 1 ff.



तक व्यवस्थापिका की अनुमति के बिना सम्भव नहीं ; क्योंकि युद्ध-संचालन के साधनों पर उसका ही अधिकार रहता है, कार्यपालिका का नहीं। प्रत्येक देश में यह माना जाता है कि सेनानायको का चुनाव, घेरो को व्यवस्था तथा शत्रु की सत्ता को नष्ट करने के लिए तथा युद्ध की सफलता के लिए जो भी कार्य आवश्यक हों, उसे करने का अधिकार कार्यपालिका को है।<sup>१</sup> इसके अतिरिक्त, संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को शत्रु के देश के उन प्रदेशों पर आप्रियत्य रखने और उनका अस्थायी शासन करने का अधिकार है जो अमेरिकन सेनाओं के अधिकार में आ चुके हों और हम उद्देश्य से वह उन प्रदेशों के अर्सेनल शासन को हटा कर उसके स्थान पर सैनिक शासन की स्थापना कर सकता है तथा उसे अपनी इच्छानुसार अधिकार प्रदान कर सकता है।<sup>२</sup> अन्त में, युद्ध-काल में कार्यपालिका की शान्ति-काल में व्यक्तियों की रक्षा के लिए विधान द्वारा स्थापित सामान्य नागरिकता की गारण्टियों को स्थगित कर देने का भी अधिकार है। मसाले सेना के प्रधान नायक के रूप में वह फौजी कानून भी स्थापित कर सकता है और वह मन्दुपस्थापन लेख (Writ of Habeas Corpus) को स्थगित कर सकता है ; साधारणतया निर्दोष कार्यों को सैनिक अपराध घोषित कर व्यक्तियों को गिरफ्तार कर दण्ड देने की व्यवस्था कर सकता है, समाचार-पत्रों का दमन कर सकता है तथा इसी प्रकार के अन्य कार्य कर सकता है। अनेक विधान युद्ध के अभाव में भी संकटकालीन स्थिति में राष्ट्रपति को यह अधिकार देते हैं कि वह फौजी कानून को घोषणा कर दे और कुछ काल के लिए नागरिकों के विधानिक अधिकारों को स्थगित कर दे।<sup>३</sup>

युद्ध के कारण मर्यादा ही कार्यपालिका की सत्ता में बड़ा विस्तार हो जाता है और राज्य-प्रमुख एक प्रकार से अधिनायक जैसा हो जाता है। इस पर भी, राजनीतिक विचारक तथा अतीत काल का अनुभव युद्ध-काल में एक ही व्यक्ति के हाथों में ऐसी सत्ताओं को केन्द्रित कर देने के पक्ष में है। राज्य के सैनिक संगठन में द्वित्व के

१. किन्गु पोर्लेण्ड का विधान (धारा ४६) युद्ध-काल में राष्ट्रपति को मुख्य कमान अपने हाथ में लेने के अधिकार नहीं देता। किन्गुलेण्ड के विधान (धारा ३०) में राष्ट्रपति को युद्ध-काल में अपनी कमान दूसरे किसी को सौंप देने का अधिकार है। बिली के विधान की ७२वीं धारा के अनुसार युद्ध में सेना को आदेश देने के अधिकार के प्रयोग के लिए राष्ट्रपति को सीनेट की अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है।
२. थोमस बीजिये, Thomas, A History of Military Government in Newly Acquired Territory of the United States, pp 15-20. राष्ट्रपति की सत्ताओं के विषय में देखिये, Berdahl, War Powers of the Executive of the United States, University of Illinois Studies in the Social Sciences, Vol. IX, Nos. 1 and 2. (1921)
३. उदाहरणार्थ, जर्मन विधान की ४८वीं धारा। इस अधिकार के अनुसार मन् १९२० में जनवरी से मई तक बर्लिन का नगर फौजी कानून के अधीन रखा गया था और ८ नवम्बर मन् १९२४ से १४ फरवरी मन् १९२५ तक हिटलर तथा स्पूटेनबर्ग के बिशेह के फनस्वरूप सारा देश फौजी कानून के अधीन था। Hart, op. cit., pp. 59 ff. किन्गु फ्रान्स जैसे कुछ देशों में संकटकालीन घोषणा पार्लियामेंट की स्वीकृति ही की जा सकती है।

लिए कोई स्थान नहीं है। हैमिस्टन ने कहा है कि 'शासन के समस्त कार्यों में युद्ध-मचालन का कार्य ही ऐसा है, जिसके लिए विलक्षण रूप में ऐसे गुणों की अपेक्षा है, जो एक ही व्यक्ति द्वारा सत्ता-प्रयोग में सम्भव हैं। युद्ध-मचालन का धर्म है सार्वजनिक शक्ति का मचालन और सार्वजनिक शक्ति का संचालन तथा प्रयोग कार्यपालिका सत्ता की परिभाषा का एक आवश्यक एवं उपयोगी घटक है।' चान्मलर क्लेष्ट का भी मत है कि सार्वजनिक शक्ति पर अधिकार तथा उसका प्रयोग, कानूनों की कार्यान्वित करना, शान्ति कायम रखना और विदेशी आक्रमणों का प्रतिकार प्रत्यक्षतः ऐसी कार्यपालिका मत्ताएँ हैं और वे ऐसे गुणों की अपेक्षा रखती हैं, जो इस विभाग के लिए ही उपयुक्त हैं और इसीलिए सभार के सभी देशों में यह कार्य इसी विभाग की सीमा माना है।<sup>१२</sup>

### क्षमादान का अधिकार

ग्रन्थ में, अपराधियों की क्षमादान वयवा दयादान (Clemency) सर्वसम्मति से कार्यपालिका मत्ता का स्वाभाविक एवं आवश्यक अधिकार माना जाता है। बेकेरिया नामक लेखक ही अपने समय का ऐसा राजनीतिक लेखक है जिसने कार्यपालिका द्वारा उन अपराधियों की क्षमादान करने की व्यवस्था की निन्दा की है, जिन्हें न्यायालय ने दोषी घोषित कर दिया है। मातेस्कु ने इसे एकलभ्रीय शासन का एक अग्रगत उपादेय एवं आवश्यक गुण माना है, परन्तु उसके मतानुसार गणतन्त्र-राज्यों में इसके लिए कोई स्थान नहीं है।<sup>१३</sup> चान्मलर क्लेष्ट ने लिखा है कि उच्च कोर्ट के कुछ जजों वकीलों ने यह बड़ा विलक्षण निष्कर्ष निकाला है कि ऐसा अधिकार गणतन्त्र-राज्यों में नहीं हो सकता, क्योंकि उनमें मैजिस्ट्रेट से उच्च किसी को नहीं माना जाता। किन्तु क्लेष्ट ने यह ठीक ही कहा है कि 'यह समुचित ही है। यह सत्ता स्वाधीन राज्यों में अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक सुरक्षा के साथ रह सकती है, क्योंकि स्वाधीन राज्यों में उत्तरदायित्व की त्रिसंभावना के अधीन राज्य-प्रमुख कार्य करता है, उसके कारण इस क्षमादान की मत्ता का दुरुपयोग होने की सम्भावना कम रहती है।'<sup>१४</sup>

मानवता एवं न्याय के विचार में क्षमादान के सिद्धांत को राज्य की न्याय-

१. The Federalist, No 74

२. Commentaries, Vol. I, p. 283. प्रथम विश्वयुद्ध के दिनों में काँग्रेस ने कई वातून बना कर राष्ट्रपति की अधिनायकता बना दिया था। स्थानाभाव से यहाँ उसकी समस्त शक्तियों का वर्णन नहीं दिया जा सकता। इस विषय पर Hart, op. cit., pp. 98 ff. में विस्तृत रूप से लिखा गया है। *Atlantic Monthly*, Vols. CXX and CXXI (pp 485 and 632 ff.) में Ford के *The Growth of Dictatorship* तथा *The War and the Constitution* शीर्षक नाम लेख तथा *Quarterly Review*, Vol. CCXXI, pp. 54 ff. में Rogers का *Presidential Dictatorship in the United States* शीर्षक वाता लेख भी देखिये। इसी प्रकार के अधिकार अन्य देशों के राज्य-प्रमुखों की भी युद्ध के दिनों में मिलते थे।

३. *Esprit des Lois*, Bk. VI, Ch. 21.

४. Commentaries, Vol. I, p 284. क्लेष्ट ने जिस जॉर्जेज वकील की चर्चा की है, वह ब्लैकस्टोन था।

व्यवस्था में अवश्य स्थान मिलना चाहिए। न्याय-व्यवस्था की कोई भी प्रणाली पूर्ण नहीं हो सकती। एसमीन ने कहा है कि यह असम्भव है कि न्याय-प्रबन्ध में ऐसी न्यायिक भूलें कदापि न हों जिनसे निर्दोष व्यक्तियों को दण्ड मिले। क्षमादान का एक प्रयोजन ऐसी भूलों का दोषन करना है।<sup>१</sup> एसमीन ने यह भी लिखा है कि 'यह असम्भव है कि दण्ड-विधान किसी अपराध के लिए दण्ड का निर्धारण करते समय उन सब परिस्थितियों का पूरा-पूरा विचार रखे जिनके कारण किसी विशेष अपराध के करने के समय अपराधी का दोष कम हो जाता है।'<sup>२</sup>

हेमिल्टन का कथन है कि यदि मानवता एवं स्वस्थ सार्वजनिक नीति के विचार से क्षमादान का अधिकार आवश्यक है, तो इसी विचार से इस उदारतापूर्ण विशेषाधिकार पर कम से कम बन्धन होना चाहिए।<sup>३</sup> चीन में सन् १९२३ के विधान की ७७वीं धारा के अनुसार राष्ट्रपति चान के सर्वोच्च न्यायालय की अनुमति से ही क्षमादान कर सकता है। अमेरिकन संघ के कुछ राज्यों में कार्यपालिका को इस अधिकार के प्रयोग में परामर्श देने तथा क्षमादान के आवेदन-पत्र की जाँच करने के लिए और उसके सम्बन्ध में सिफारिश करने के लिए एक परामर्शदात्री समिति होती है।

कई विधानों में उच्च न्यायाधिकारियों पर महाभियोग (Impeachment) तथा कुछ राज्यों में देशद्रोह के अपराध अपवाद माने जाते हैं और कार्यपालिका की क्षमादान सत्ता के बाहर रखे गये हैं।<sup>४</sup> महाभियोग एक प्रकार का ऐसा मुकद्दमा है जो प्रायः व्यवस्थापिका में उच्च अधिकारियों के अपराधों के सम्बन्ध में होता है। ये अपवाद इसलिए रखे गये हैं कि कार्यपालिका राजकीय अधिकारियों की रक्षा न कर सके, विशेषकर ऐसे अधिकारियों की जो उसी के चुने हुए हों, उसके साधन हो अथवा उसके सह-अपराधी हों। देशद्रोह समाज के अस्तित्व के विरुद्ध अपराध है और जब एक बार देश के कानून द्वारा अपराध प्रमाणित हो जाए तब यही उचित है कि उसके क्षमादान का प्रश्न व्यवस्थापिका के समक्ष प्रस्तुत किया जाय।<sup>५</sup> इन अपवादों को छोड़

१. सन् १८०६ में दगलैण्ड ने एटॉर्नी जेनरल का उदाहरण ऐसा ही था।
२. *Droit Const.*, p. 532. समुक्त राज्य अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति हेरिसन ने लिखा है : 'क्षमादान के अधिकार का आधार यह है। दण्ड-विधान कठोर होता है और प्रत्येक मानवीय न्याय-प्रणाली के लिए भूल करना स्वाभाविक है। अतः इस प्रकार की भूल का पता लग जाने अथवा नवीन साक्ष्य प्राप्त हो जाने पर कोई ऐसा अधिकारी अथवा विभाग होना चाहिए जो दण्ड को कम कर दे अथवा अपराधी को सर्वथा निर्दोष घोषित कर दे।' *The Country of Ours*, p. 141.
३. *The Federalist*, No. 74.
४. परन्तु फ्रांस के विधान के अनुसार राष्ट्रपति उन राजमन्त्रियों को भी क्षमादान दे सकता है, जिन पर सीनेट में दोषारोपण किया जा चुका है। चीन के विधान के अनुसार दोषारोपण के मामलों में सीनेट की अनुमति से क्षमादान दिया जा सकता है और पिनी में यह अधिकार कांग्रेस को दिया गया है।
५. १७८७ की विधान मन्मा में राजद्रोह तथा महाभियोग के मामले राष्ट्रपति के क्षमादान के अधिकार से बाहर रखने के लिए यथा प्रयत्न किया गया था, परन्तु १९

क्षमादान का अधिकार सामान्यतया कार्यपालिका को प्राप्त है। जहाँ तक मयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति से सम्बन्ध है, वह क्षमादान के अधिकार का प्रयोग दोषी प्रमाणित हो जाने के पूर्व तथा उपरान्त कर सकता है, वह धर्म-दण्ड तथा जज्जों के दण्ड को कम कर सकता है, प्राणदण्ड को मृत्यु-काल के लिए स्थगित कर सकता है तथा एक प्रकार के दण्ड के स्थान में दूसरे प्रकार का दण्ड दे सकता है। वह राज-वन्दिियों को भी क्षमादान दे सकता है और एक विशेष राजकीय घोषणा द्वारा बहुत से व्यक्तियों को उनके कार्यों के परिणाम से मुक्त कर सकता है। मानवता तथा सार्वजनिक नीति की दृष्टि से देश में विप्लव तथा अज्ञान्ति के समय इन प्रकार के क्षमादान की आवश्यकता होती है।

### राज्य-प्रमुख के प्रकीर्ण अधिकार

राज्य-प्रमुख के सामान्य अधिकार इस प्रकार के हैं। उसके व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकारों का प्रथम पृष्ठों में विस्तारपूर्वक विवेचन किया जायगा। इनके प्रतिरिक्त कुछ राज्यों के विधान उन्हें कुछ प्रकीर्ण अधिकार भी प्रदान करते हैं। इस प्रकार ऑस्ट्रिया के विधान (धारा ६५) द्वारा राष्ट्रपति को व्यावसायिक पदवियाँ प्रदान करने तथा दोगले बालकों को औरस (Legitimate) बना देने का भी अधिकार दिया गया है और कानून द्वारा उसे दूसरे अधिकार भी दिये जा सकते हैं। चेकोस्लोवाकिया के विधान की धारा ६४ के अनुसार राष्ट्रपति मन्त्रि-परिषद् की सिफारिश पर विशिष्ट मामलों में फेशन प्रपचा दान भी दे सकता है। फिनलैण्ड के विधान की धारा ३१ के अनुसार राष्ट्रपति विदेशियों को फिनलैण्ड का नागरिक बना सकता है और फिनो को नागरिकता से मुक्त कर सकता है। चिली के विधान की धारा ७२ के अनुसार राष्ट्रपति कानूनों के अनुसार विधायकों तथा मंत्रियों के लिए भुक्ति आदि दे सकता है और निजी निगमों (कॉर्पोरेशनों) को कानूनी व्यक्तित्व प्रदान कर सकता है तथा उनका व्यक्तित्व छीन सकता है और उनके नियमों को स्वीकार या रद्द भी कर सकता है; चिली के विधान की धारा ७१ के अनुसार राष्ट्रपति को राज्य के शासन तथा प्रशासन का पूर्ण अधिकार है और वह इस सत्ता का प्रयोग उस प्रत्येक बात में कर सकता है जिसका प्रयोजन विधान और कानून के अनुसार देश की बाह्यी सुरक्षा तथा आन्तरिक सार्वजनिक व्यवस्था से हो।

### (५) कार्यपालिका सत्ता का व्यवस्थापिका सत्ता से सम्बन्ध

#### कार्यपालिका के व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार

मिजदिक् का मत है कि सर्वोच्च कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का सम्बन्ध विधान-रचना की सबसे बड़ी पैघोदी ग्रन्थि है और इस सम्बन्ध की प्रकृति ही दो प्रमुख शासन पद्धतियों—मन्त्रि-परिषद् शासन-प्रणाली तथा राष्ट्रपति शासन-प्रणाली में भेद

वह प्रयत्न सफल नहीं हुआ क्योंकि यह निर्णय नहीं हो सका कि ऐसे मामलों में क्षमादान की सत्ता राष्ट्रपति को नहीं तो किसी को दी जाय।

- परन्तु साधारणतया योरोप से सामान्य क्षमादान (General Amnesty) की सत्ता का प्रयोग व्यवस्थापक-मण्डल करते हैं, कार्यपालिका नहीं। किन्तु चेको-स्लोवाकिया (धारा १०३) में राष्ट्रपति को यह अधिकार है। पोनेण्ड (धारा ४७) में इस सत्ता का प्रयोग कानून बना कर ही किया जा सकता है। दार्जोल (धारा ३४, ३५) प्रायः यही व्यवस्था है।

स्थापित करती है।<sup>१</sup> व्यवहार में, संसार में ऐसा कोई भी राज्य—राष्ट्रपति-प्रणाली वाला राज्य भी नहीं है, जहाँ कार्यपालिका का कार्यक्षेत्र व्यवस्थापिका के क्षेत्र से सर्वथा अलग और स्वतन्त्र हो। सर्वत्र कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के कार्य पर कुछ नियन्त्रण प्राप्त है और वह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कानून-निर्माण-कार्य में भाग लेती है। इसके विपरीत समस्त राज्यों में राज्य-प्रमुख पर व्यवस्थापिका कई बातों में पेशी की रचना तथा उनके कर्तव्यों का निधारण, सार्वजनिक सेवा की स्थापना, उसके संवादन के लिए वार्षिक सहायता की स्वीकृति और राज्य-प्रमुख के दायित्व एवं बतर्ह्य स्थिर करने आदि की सत्ता द्वारा नियन्त्रण रखती है।

व्यवस्थापिका पर कार्यपालिका का नियन्त्रण, व्यवस्थापिका को प्रामाणित करने, उसका उद्घाटन करने, उसे नियत तथा अनिश्चित काल के लिए स्थगित करने और जिन देशों में मन्त्रि-परिषद् प्रणाली है, उनमें उसे भंग कर पुनः नवीन निर्वाचन की व्यवस्था द्वारा होता है। गणतन्त्र राज्यों में कार्यपालिका की केवल संकट काल में व्यवस्थापिका के विरोध अधिवेशन प्रामाणित करने का अधिकार होता है, जिससे आम विधियों पर तुरन्त विचार किया जा सके। ऐसे घनेक राज्यों में विधान द्वारा व्यवस्थापिका के अधिवेशनों की तिथि निर्धारित कर दी जाती है और इस प्रकार उन्हें कार्यपालिका द्वारा प्रामाणित करने की आवश्यकता नहीं होती,<sup>२</sup> किन्तु जिन राज्यों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली प्रचलित है, उनमें व्यवस्थापिका के अधिवेशन कार्यपालिका द्वारा ही प्रामाणित किये जाते हैं। कई ऐसे राज्यों में कार्यपालिका के लिए (जिससे आशय है मन्त्रि-परिषद्) नियम अवधि समाप्त होने पर व्यवस्थापिका का अधिवेशन प्रामाणित करना आवश्यक है। कुछ राज्यों में (जैसे बेल्जियम आदि) राज्य-प्रमुख की सहायता के अनुरोध पर भी अधिवेशन प्रामाणित करना पड़ता है।

जिन राज्यों में विधान द्वारा व्यवस्थापिका के अधिवेशनों का समय निर्धारित होता है, उसमें व्यवस्थापिका स्वयं ही अपना अधिवेशन कर लेती है और बिना कार्यपालिका के वह अपना स्वयं उद्घाटन करती है। जिन राज्यों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली स्थापित है, उनमें व्यवस्थापिका का उद्घाटन राज्य-प्रमुख या उसका कोई प्रतिनिधि समारोह के साथ करता है। वह अधिवेशन में उपस्थित होकर भाषण देता है, प्रश्नोत्तर प्रश्नोत्तर-मन्त्री अपने भाषण में मन्त्रि-परिषद् की नीति पर, यदि मन्त्रि-परिषद् कई बनें हों, प्रकाश डालता है। योरोप के देशों में, जहाँ वैधानिक एकतन्त्र राज्य हैं, मन्त्रि-परिषद् की अधिवेशनों की नियत काल के लिए स्थगित करने का ऐसा अधिकार विधान द्वारा मिलता है, यद्यपि गणतन्त्र-राज्यों में कार्यपालिका का ऐसा अधिकार नहीं माना जाता। जिन देशों में मन्त्रि-परिषद् शासन प्रणाली है, जहाँ कार्यपालिका को कुछ मर्या-

१. Elements of Politics, p. 429.

२. सदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य, जर्मनी, जिनो, चीन तथा दार्जीलिंग में ऐसा ही होता है। बेल्जियम के विधान की २८वीं धारा के अनुसार राष्ट्रपति को पार्लियामेंट प्रामाणित करने का अधिकार है, परन्तु उसे वर्ष में दो बार—मार्च तथा अक्टूबर में ऐसा करना पड़ता है। वह उसे स्थगित कर सकता है और उसके अधिवेशन समाप्त भी कर सकता है। इसी प्रकार पोलैण्ड में वह पार्लियामेंट को प्रामाणित कर सकता है, उसका उद्घाटन कर सकता है, उसे स्थगित कर सकता है और कुछ मर्यादों के अन्दर बन्द भी कर सकता है। संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति को स्थगन का अधिकार नहीं है।

दासों के अन्तर्गत व्यवस्थापिका की स्थगित (Adjourn) करने का भी अधिकार है। राष्ट्रपति शासन-प्रणाली के अन्तर्गत कार्यपालिका को उसी समय व्यवस्थापिका से स्थगित करने का अधिकार है जब दोनों सदनों में स्थगित करने के समय के सम्बन्ध में मतभेद न हो। जिन देशों में मन्त्रि-परिषद्-शासन है, उनमें कार्यपालिका से व्यवस्थापिका अथवा उसके लोक-प्रिय सदन को भंग करने (Dissolution) का अधिकार है। परन्तु इस अधिकार की कुछ मर्यादाएँ हैं। कुछ अपवादों के साथ इस अधिकार का प्रयोग उत्तरदायी मन्त्रि-परिषद् के परामर्श से हो सकता है और अधिकतर भंग करने के पश्चात् एक नियत अवधि में उसका पुनः निर्वाचन हो जाना चाहिए तथा नई पार्लियमेंट का अधिवेशन होना चाहिए। मैदान्तिक रूप से ब्रिटिश कार्यपालिका पर नवीन चुनावों की व्यवस्था तथा नवीन पार्लियमेंट को प्रामाण्यित करने के सम्बन्ध में कोई मर्यादा नहीं है, परन्तु व्यवहार में ब्रिटिश पार्लियमेंटरी प्रणाली की परिस्थितियों के कारण यह आवश्यक है।<sup>१</sup> अमेरिका के गणराज्यों में, जहाँ राष्ट्रपति-शासन-प्रणाली है, उनसे कार्यपालिका का व्यवस्थापिका को भंग करने का अधिकार नहीं माना जाता। वहाँ व्यवस्थापिका के सदस्यों का कार्य-काल विधान के अनुसार पूरा हो जाने पर ही या त्याग-पत्र देने पर या निकाल दिये जाने पर ही समाप्त होता है।

कार्यपालिका व्यवस्थापिका के कार्यों में उसे देश की व्यवस्थापन-सम्बन्धी आवश्यकताओं का ज्ञान देकर, उसके विचारार्थ कानूनों के मसविदों की सफाई करके, कभी-कभी व्यवस्थापन-सम्बन्धी योजनाओं को प्रारम्भ करके, उसके द्वारा स्वीकृत कानूनों पर स्वीकृति या अस्वीकृति द्वारा तथा स्वीकृत कानूनों को जारी करके भाग लेता है; व्यवस्थापिका को आवश्यक मार्चब्रनिक मामलों की सूचना देने तथा सार्वजनिक सेवा की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए कानून स्वीकृत करने के लिए उसके सामने सफाई करने का जो काम कार्यपालिका को सौंपा जाता है, उसका स्पष्ट कारण यह है कि उसे देश-विदेश के मामलों का व्यवस्थापिका की अथवा अधिक विस्तृत ज्ञान होता है। ग्यायाधीश स्टोरी ने कहा है कि 'कानूनों पर वचार्थ धर्म, व्यापार, राजस्व, धर्म, सेना, मौसम तथा नागरिक प्रशासन आदि की प्रणाली में जो दोष हैं, उन्हें शासन के किसी

१. किन्तु चेकोस्लोवाकिया का राष्ट्रपति पार्लियमेंट को वष में एक बार और एक महीने तक के लिए स्थगित कर सकता है। इसी प्रकार फ्रांस का राष्ट्रपति एक सेशन में एक महीने तक के लिए दो बार स्थगित कर सकता है।
२. जर्मन नागरिक में सम्राट की विधान के अनुसार बण्डसराय की अनुमति के बिना राइक्स्टाग को भंग करने का अधिकार नहीं था और उसके भंग होने के बाद ६० दिन के भीतर ही नये चुनाव तथा ६० दिन के भीतर नई पार्लियमेंट का अधिवेशन आवश्यक था। वर्तमान विधान के अनुसार राष्ट्रपति उसे एक ही कारण के लिए केवल एक ही बार भंग कर सकता है और भंग होने के बाद ६० दिनों में नया चुनाव होना चाहिए। फ्रान्स में राष्ट्रपति सीनेट की अनुमति से ही चेम्बर को भंग कर सकता है परन्तु नये चुनाव तथा नये चेम्बर के अधिवेशन के लिए विधान में कोई शर्त नहीं है। पोलैण्ड में राष्ट्रपति सीनेट के ३ सदस्यों की अनुमति से ही निम्न सदन का भंग कर सकता है और सीनेट निम्न-सदन के साथ अपने प्रायः ही भंग हो जाता है। चेकोस्लोवाकिया में राष्ट्रपति के भंग करने के अधिकार पर कोई मर्यादा नहीं है, केवल इतना ही है कि वह अपनी अवधि के अन्तिम ६ महीनों में इस अधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता।

दूसरे विभागों की प्रवेष्टा कार्यपालिका जल्दी देख सकती है और वे उसकी दृष्टि में भी अधिक रहते हैं। इससे वास्तव में महान् बुद्धिमत्ता है कि विधान द्वारा राष्ट्रपति को व्यवस्थापिका के विचार में सहायता देने के लिए सब आवश्यक बातों एवं तथ्यों को उसके समक्ष रखने की अनुमति ही न मिले वरन् उसके लिए बुराई की ओर ध्यान आकर्षित करना और उसके उपाय बतलाना भी आवश्यक है।<sup>१</sup>

### कार्यपालिका का निषेधाधिकार

व्यवस्थापन के सम्बन्ध में कार्यपालिका को सबसे महान् सत्ता है—व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कानूनों पर उसकी स्वीकृति की आवश्यकता। कानूनों को प्रस्वीकार कर देने के कार्यपालिका के अधिकार को विषेधाधिकार (Veto) कहते हैं।

ग्रेट ब्रिटेन जैसे कुछ राज्यों में निषेध (Veto) का अधिकार निरपेक्ष है; व्यवस्थापिका अपने कंसे भी बहुमत में उसे रद्द नहीं कर सकती। परन्तु मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली में विकास के फलस्वरूप व्यवस्थापिका के कानूनों को प्रस्वीकार करने के अधिकार का प्रयोग नहीं किया जाता और साधारण स्थितियों को छोड़कर उसका प्रयोग कभी होगा भी नहीं।<sup>२</sup> अधिकांश विधानों में कार्यपालिका का निषेध का अधिकार भीमिग है अर्थात् व्यवस्थापिका उसे रद्द कर सकती है। यदि इस प्रकार कार्यपालिका द्वारा प्रस्वीकृत कानून को व्यवस्थापिका वा एक साधारण बहुमत, साधारणतया दो-तिहाई सदस्यों का मत, उसे पुनः प्रस्वीकार कर ले, तो कार्यपालिका के निषेध का कोई प्रभाव नहीं रहता। फ्रान्स में कार्यपालिका का निषेधाधिकार केवल स्पष्टगुणकारी है और उसका प्रयोग जो कानूनन व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत है, परन्तु राष्ट्रपति ने जिसे प्रस्वीकार कर दिया है, उस पर व्यवस्थापिका द्वारा पुनर्विचार कराने के लिये ही किया जा सकता है। एसमीन ने कहा है कि 'पासगिण्ट को प्रवर्तक सत्ता' खतरो तथा उसकी सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध यह एक प्रकार का रक्षा-साधन है।<sup>३</sup> निषिद्ध कानून को यदि व्यवस्थापिका साधारण बहुमत से स्वीकार कर ले, तो वह राष्ट्रपति का निषेध होने पर भी वैध कानून हो जाता है। वास्तव में, तृतीय तण-सन्ध की स्थापना के पश्चात् फ्रान्स में इस स्वीकृती निषेधाधिकार का एक बार भी प्रयोग नहीं हुआ और इस प्रकार यह केवल एक अप्रचलित नियम ही है। चूँकि फ्रान्स में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली स्थापित है, अतः राष्ट्रपति द्वारा निषेध के अधिकार के प्रयोग का कोई अवसर सम्भव नहीं है।<sup>४</sup>

१. Commentaries, Vol. I, Sec 1561. Tucker's Blackstone, pp. 343-345 तथा Rawle, On the Constitution, Ch 16

२. किन्तु कार्य में न माने के कारण ताज का यह अधिकार नष्ट नहीं हुआ है क्योंकि भारत विधान का यह मौलिक सिद्धान्त है कि राज का कोई अधिकार काम में न माने के कारण नष्ट नहीं होता। Burgess, Political Science and Constitutional Law, Vol. II, p. 903 Lowell, Government of England, Vol I. pp. 25-26 भी देखिये।

३. Droit Const., p 540

४. ब्राजील में भी समुक्त राज्य की तरह कांग्रेस के दो-तिहाई मत से राष्ट्रपति का निषेधाधिकार रद्द हो जाता है (धारा ३७)। चिली में भी यही व्यवस्था है (धारा ५४)। चेकोस्लोवाकिया में इसके लिए दोनों सदनों का ४० प्रतिशत मत

निषेध के अधिकार का मुख्य उद्देश्य तो यह है कि व्यवस्थापिका किसी कानून को जल्दी में और बिना अच्छी तरह विचार किये हुए स्वीकार न कर सके और व्यवस्थापिका कार्यपालिका के अधिकारों का प्रतिप्रमाण न कर सके।<sup>१</sup> हैमिल्टन ने कहा है कि गणतन्त्र राज्यों में व्यवस्थापिका सत्ता में अन्य सत्ताओं को हटाय कर जाने के दुनिवार प्रवृत्ति दिखाई देती है। 'जनता के प्रतिनिधि कभी-कभी ऐसा विचार करने लगते हैं कि वे स्वयं ही जनता हैं और दूसरे विभागों पर अपना अधिकार स्थापित करने का प्रयत्न करने हैं। चूंकि साधारणतया जनता उनके पक्ष में होती है, वे सदैव ऐसी गति के साथ काम करते हैं कि शासन के अन्य अधिकारियों के लिए विधान का समतोलन बनाये रखना कठिन हो जाता है।'<sup>२</sup> तीनों विभागों (व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका) को सीमाओं का केवल आगम पर निर्धारण ही उपलब्ध नहीं है, अतः प्रत्येक को एक-दूसरे के द्वारा हटाने वाले व्यवहार से अपनी रक्षा करने के लिए वैधानिक अस्त्र देना चाहिए।<sup>३</sup> कार्यपालिका को यदि निषेध का अधिकार न हो, तो व्यवस्थापिका एवं के पश्चात् दूसरा प्रस्ताव पास कर उसकी सत्ता को धीरे-धीरे छीन कर उसका विलकुल विनाश ही कर सकती है। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देश में इस प्रकार का उत्तरा और भी अधिक है क्योंकि वहाँ उसे व्यवस्थापिका को स्थगित करने या भंग करने का अधिकार नहीं है।<sup>४</sup>

हैमिल्टन ने कहा है कि 'निषेध का अधिकार केवल राष्ट्रपति के लिए बच हो नहीं है, इससे विवेकहीन कानून के निर्माण पर अतिरिक्त रोक भी लगती है और कलह, शीघ्रता, विचार को कभी धादि के दोषों पर भी स्वस्थ नियन्त्रण लग जाता है। किन्तु जहाँ कार्यपालिका के वैधानिक अधिकारों का प्रश्न नहीं आता, संक्षेप में, जहाँ कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में मतभेद केवल किसी कानून की उपयुक्तता एवं उपयोगिता के सम्बन्ध में ही हो, वहाँ निषेध के अधिकार का प्रयोग कम ही करना

अथवा निम्न मदन के तीन-चौथाई मत की आवश्यकता होती है (धारा ४८)। फिनलैंड (धारा १६) में निम्न सदन के अजेय बहुमत से यह अधिकार रह हो जाता है। ऑस्ट्रिया के नये विधान में पार्लियामेंट द्वारा स्वीकृत कानूनों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक नहीं है। जर्मन गणतन्त्र के विधान में राष्ट्रपति को निषेध का अधिकार नहीं है, परन्तु जिस कानून को वह स्वीकार नहीं करता, उस पर वह जनमत ले सकता है (धारा ७३), अर्थात् निषेधाधिकार निर्वाचन-गण के हाथों में है, राष्ट्रपति के नहीं।

१. Daniel Webster (Works, Vol. I, p. 255) ने निषेध के अधिकार के सम्बन्ध में लिखा है कि यह अधिकार राष्ट्रपति को निःसन्देह इसलिए दिया गया था कि जल्दबाजी में तथा बिना पूरी तरह विचार किये कोई कानून न बन सके और मूल से कोई कानून ऐसा न बन जाय जिससे शासन के अन्य विभागों को उचित सत्ता का आग्रमण हो। Burgess (Political Science and Constitutional Law, Vol. II, p. 255) का भी यही मत है।
२. The Federalist, No. 70 ; Tocqueville, Democracy in America Vol. I, p. 125.
३. The Federalist, No. 73 ; Story Commentaries, Vol. I, Sec. 884 ; Kent, Commentaries, Vol. I, Lect. XI.
४. तुससा बीजिये, Esmein, Droit Const., p. 507.



चाहिए। एक बुद्धिमान राष्ट्रपति कभी भी व्यवस्थापिका के निर्णय के विरुद्ध नहीं जायगा। वरन् उसकी सार्वजनिक नीति सम्बन्धी विचारों को मान लेगा।<sup>१</sup>

इस तर्क के उत्तर में कि राष्ट्रपति अपने इस अधिकार का प्रयोग घुरे कानूनों की तरह श्रेष्ठ कानूनों के रोकने के लिए भी कर सकता है, यह कहा जा सकता है कि यदि व्यवस्थापिका का विश्वास बहुमत निषिद्ध कानून के पक्ष में है तो इस अधिकार का प्रभावकारी प्रयोग नहीं किया जा सकता। हेमिस्टन ने कहा है कि इस प्रकार के तर्क का उन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ सकता जो 'कानूनों की अस्थिरता एवं चञ्चलता के दोषों से भलीभाँति परिचित हैं, जो दोष हमारे शासन में एक भारी कलङ्क है। हमारे कानून-निर्माण के दोषों पर नियन्त्रणकारी प्रत्येक कार्य का हमें स्वागत करना चाहिए।<sup>२</sup> ये दोष हेमिस्टन के बाद से निश्चय बहुत बढ़ गये हैं। जिन देशों में राष्ट्रपति का नियेष्टाधिकार मर्यादित है अर्थात् उसके द्वारा अस्वीकृत कानून व्यवस्थापिका द्वारा पुनः बहुमत से स्वीकार किया जा सकता है, उनमें राष्ट्रपति के लिए ऐसा साधन प्रदान किया जाता है जिससे वह उनकी स्वीकृति के निमित्त भेजे गये कानून में दोष बतलाकर व्यवस्थापक-मण्डल में उस पर पुनः विचार करा सके। यह एक प्रकार से व्यवस्थापिका के प्रति एक अपील होती है कि वह अपने निर्णय पर पुनर्विचार करे।<sup>३</sup> यह बात संयुक्त राज्य अमेरिका के सम्बन्ध में मुख्यतः सत्य है, जहाँ राष्ट्रपति को अपने आक्षेपों के कारण बतलाने पड़ते हैं और व्यवस्थापिका के लिए इस प्रकार राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत कानून पर विचार करना आवश्यक होता है।

**अदालती कार्यवाही से कार्यपालिका की मुक्ति**

यह सार्वभौम सिद्धान्त के रूप में मान्य है कि राष्ट्रपति या राज्य-प्रमुख पर अपनी घपराधी घपरा राजनीतिक नीतियों आदि के सम्बन्ध में साधारण न्यायालयों का कोई नियन्त्रण नहीं हो सकता।

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति अपने घपराधी के लिए केवल महाभियोग के न्यायालय की हैसियत में सीनेट के प्रति उत्तरदायी है। राष्ट्रपति पर उसका अधिकार इतना ही है कि उसका दोष प्रमाणित हो जाने पर वह उसे अपने पद से हटा कर सकती है तथा फिर राजकीय पद प्राप्त करने के योग्य घोषित कर सकती है। वह किसी सामान्य न्यायालय के आदेश से थिरपतार नहीं किया जा सकता, न उसकी स्वतन्त्रता छीनी जा सकती है, न वह किसी न्यायालय के आदेश के अनुसार न्यायालय में उपस्थित होने के लिए बाध्य किया जा सकता है और न उसे किसी न्यायालय के समक्ष साक्ष्य देने के लिए बाध्य ही किया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के न्यायालयों ने उसके विरुद्ध सम्मन जारी करने से सदैव इन्कार किया है, न उसके विरुद्ध न्यायालयों ने कोई आदेश (Injunction) ही कभी जारी किया है और न कभी उसकी विवेक-शुद्धता पर प्रकुप लगाने का यत्न ही किया है। अपने अपराधों के लिए साधारण न्यायालयों के प्रति उसके दायित्व से उसकी मुक्ति उसके कार्य-काल की समाप्ति के साथ खत्म हो जाती है। जैसे ही वह एक साधारण नागरिक बन जाता है, वह न्यायालय की अधिकार-सीमा के अन्तर्गत पा जाता है और अपने किसी दुराचरण के लिए वह न्यायालय के समक्ष उत्तर देने के लिए विवश किया जा सकता है—इसके

१. तुलना कीजिये, Burgess, op. cit., Vol. II, p. 255.

२. Federalist, No. 73 ; Story, Commentaries, Vol. I, Sec. 886.

३. Story, op. cit., Vol. I, Sec. 888.

अतिरिक्त, न्यायालय उसके द्वारा जारी किये गये नियमों एवं आदेशों को मूल्य तथा व्यर्थ घोषित करने में बिलकुल संकोच नहीं करते यदि उनके विचार में वे विधान के अनुकूल न हों। इसके साथ ही राष्ट्रपति या राज्यप्रमुख को अदालती कार्यवाही से जो मुक्ति प्राप्त है, वह उसके अधीन किसी को, उसके मन्त्रियों तक को, प्राप्त नहीं है। उन पर भाषारण न्यायालयों का पूर्ण अधिकार है और विधान तथा कानूनों के उल्लंघन के लिए वे अपने बचाव में राष्ट्रपति के आदेशों का आश्रय नहीं ले सकते। चूंकि राष्ट्रपति अपने अधीन कर्मचारियों द्वारा ही कार्य करता है, इसलिये न्यायालय, उसे कानूनों तथा विधान के प्रतिबल कार्य करने से इस प्रकार रोक सकते हैं।

राष्ट्रपति की न्यायालयों की अधिकार-सीमा से मुक्ति की धारणा कुछ सिद्धान्तवादियों ने यह कह कर की है कि यह उस एकतन्त्रीय सिद्धान्त का, जिसके अनुसार "राजा भूल नहीं कर सकता", अवशिष्ट बिन्दु है और इसलिए गणतन्त्रीय शासन के सिद्धान्तों में असंगत एवं खतरनाक है। परन्तु अनुभव और तर्क से यह प्रमाणित होता है कि यह राजनीतिक आवश्यकता तथा स्वस्थ सावजनिक नीति के आधार पर उचित है। राज्य के प्रमुख को न्यायालय के नियन्त्रण में उसकी स्वतन्त्रता एवं कार्यपालिका-सत्ता की एकता को नष्ट किये तथा उसका स्वतन्त्र-शासन में हस्तक्षेप किये बिना रहना सम्भव नहीं। यदि इस प्रकार साधारण न्यायालयों द्वारा उस पर नियन्त्रण लगाने का प्रयत्न भी किया गया तो वह अपनी कार्यपालिका-सत्ता के बल पर अपने विरुद्ध होने वाली न्यायिक प्रक्रिया को रोक देगा अथवा वह अपने क्षमादान के अधिकार से न्यायालय द्वारा उसे दिये हुए दण्ड को स्वयं क्षमा कर लेगा और इस प्रकार कार्यपालिका तथा न्यायपालिका में संघर्ष होगा। विद्यमान अनुभव से प्रकट होता है कि साधारण न्यायालयों से उसकी स्वतन्त्रता के कारण जिन सफटों की आशंका की गयी है, व अधिकार में काल्पनिक हैं, वास्तव में, हम दिशा में खतरे उनकी अपेक्षा बहुत कम हैं, जो राष्ट्रपति के कामों में साधारण न्यायालयों के निरन्तर नियन्त्रण से और जनता की भ्राजकता की सम्भावना में डाल देने से होगे।<sup>१</sup>

**राष्ट्रपति को अपने पद से अलग करने की अन्य देशों की रीतियाँ**

अन्य अनेक देशों में राष्ट्रपति की साधारण अदालती कार्यवाही से मुक्त तथा पदच्युत करने की प्रणाली अमेरिका के समान ही है। फ्रान्स में केवल देशद्रोह के लिए राष्ट्रपति पर दोषारोपण केम्वर ऑफ डिप्टीज द्वारा ही किया जा सकता है और उसका मुकद्दमा उच्च न्यायालय की हैसियत से सीनेट में होता है। परन्तु आश्चर्य की बात है कि फ्रेंच विधान में देशद्रोह की न वही परिभाषा की गयी है और न उसके लिए कोई दण्ड व्यवस्था ही है। क्या ऐसी स्थिति में इसका निर्णय कि प्रमुख कार्य देशद्रोह है या नहीं और क्या उसके लिए दण्ड का निर्णय करना भी सीनेट का कार्य है? फ्रेंच दण्ड विधान (धारा २) का, जैसा सन् १७८७ की अधिकार-घोषणा (धारा ८) में उल्लेख है, यह सिद्धान्त है कि कानून के अनुसार ही अपराधी दण्डित हो सकता है। सर्वप्रथम, जहाँ कोई कानून नहीं, वहाँ दण्ड भी नहीं हो सकता। फ्रान्स में आज तक राष्ट्रपति पर कोई देशद्रोह का आरोप नहीं किया गया।<sup>२</sup> चित्ती में राज्य

१. तुलना कीजिये, Burgess, op. cit., Vol. II, pp. 246-237; Finley and Sanderson, The American Executive, p. 48.

२. Esmein (op. cit., 5th ed., pp. 706 ff.) का मत है कि दण्ड निर्धारित करने का काम सीनेट का है।

की सुरक्षा अथवा सम्मान को खतरे में डालने वाले कामों या विधान अथवा कानूनों के ख़ुले उल्लंघन के लिए राष्ट्रपति पर उसके कार्य-काल में और पद-निवृत्ति के ६ मास बाद तक चेम्बर ऑफ़ डिपुटीज दोषारोपण कर सकता है। उसका मुकद्दमा सीनेट में होगा जहाँ उसे दो-तिहाई सदस्यों के मत से अपराधी घोषित किया जा सकता है और इस पर वह अपने आप अपने पद से प्रसव्य हो जाता है (सन् १६२५ के विधान की धारा ३८)।

राजनीति के राष्ट्रपति पर चेम्बर ऑफ़ डिपुटीज साधारण तथा राजकीय दोनों प्रकार के अपराधों के लिए दोषारोपण कर सकता है (धारा ५३)। अपने साधारण अपराधों के लिए उसका मुकद्दमा सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष होता है और राजकीय अपराधों के लिए सीनेट के समक्ष। चीन में राष्ट्रपति पर उसके कार्य-काल में कोई मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता, परन्तु प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) उस पर देशद्रोह के लिए दो-तिहाई मत से दोषारोपण कर सकती है तथा सीनेट उसका मुकद्दमा कर सकती है। यदि दो-तिहाई सदस्यों द्वारा उसका दोष प्रमाणित हो गया, तो वह अपने पद से हटा दिया जायगा। उस पर सर्वोच्च न्यायालय में भी मुकद्दमा चलाया जा सकता है। (सन् १९२३ का विधान, धारा ६० तथा ६३)। मॉरिट्रिया में राष्ट्रपति पर संघीय विधान के उल्लंघन के लिए दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में दोषारोपण किया जा सकता है और उसके बाद सर्वोच्च न्यायालय न्यायालय में उस पर मुकद्दमा चलाया जा सकता है। दोष प्रमाणित हो जाने पर वह अपने पद से प्रसव्य किया जा सकता है और अल्प काल के लिए उसे राजनीतिक अधिकारों से भी वंचित किया जा सकता है। (सन् १९२० का विधान, धारा १४२)। इसी प्रकार बेल्जिआम के राष्ट्रपति पर चेम्बर ऑफ़ डिपुटीज में दो-तिहाई मत से दोषारोपण किया जा सकता है तथा सीनेट में मुकद्दमा चलाया जा सकता है (सन् १९२० का विधान, धारा १४)। पोर्तुगल में भी राष्ट्रपति पर विधान के उल्लंघन, देश के साथ मित्रतासंधि तथा फौजदारी अपराधों के लिए निम्न सदन के ३ मत से दोषारोपण किया जा सकता है और मुकद्दमा सर्वोच्च न्यायालय में चलाया जाता है (सन् १९२१ का विधान, धारा ५१)।

जर्मनी के नये विधान (सन् १९१८) द्वारा यह घोषित किया गया है कि बिना राइक्स्टाग की अनुमति के राष्ट्रपति पर साधारण अपराधों के लिए मुकद्दमा नहीं चलाये जायेंगे, परन्तु विधान अथवा कानून के उल्लंघन के लिए राइक्स्टाग में उस पर दो-तिहाई मत से दोषारोपण किया जा सकता है और सर्वोच्च न्यायालय में उस पर मुकद्दमा चलाया जा सकता है (धारा ४३, ५६)। परन्तु दण्ड के सम्बन्ध में कुछ भी उल्लेख नहीं है। साथ ही विधान-निर्माताओं का यह विचार होया कि दण्ड की व्यवस्था कानून द्वारा होयगी।

**वर्तमान रीतियों का मूल्यांकन**

यहाँ साधारण रीतियाँ हैं जिनके अनुसार गणतन्त्र-राज्यों में राष्ट्रपति अपने पद से हटाया जा सकता है। प्रत्येक राज्य में सामान्य सिद्धान्त वही है, अन्तर इतना ही है कि कुछ राज्यों में मुकद्दमा सुनने और निर्णय करने वाली संस्था व्यवस्थापक-मण्डल का उच्च सदन होती है और कुछ में सर्वोच्च न्यायालय। प्रत्येक प्रणाली में लाभ हैं और हानियाँ भी। व्यवस्थापिका द्वारा जाँच राजनीतिक सभा द्वारा जाँच होती है और असाधारण बहुमत की शर्त होती है और भी यह निश्चित नहीं है कि अपराधी राजनीतिक कारणों से दण्डित नहीं किया जायगा। परन्तु जब सर्वोच्च

न्यायालय में मुकद्दमा होता है तो इसका अधिक विश्वास हो सकता है कि उसमें राजनीतिक कारणों का प्रभाव नहीं पड़ेगा। परन्तु इससे हानि यह है कि ऐसे प्रश्नों के निर्णय का भार न्यायालय पर छोड़ दिया जाता है जो न्याय-मण्डली न होकर राजनीतिक हो सकते हैं। फिर भी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा परीक्षा ही उपयुक्त है।

**जनता द्वारा जर्मन राष्ट्रपति का प्रत्याह्वान (Recall)**

एक बात में जर्मन राष्ट्रपति की स्थिति अन्य गणतन्त्रों के राष्ट्रपति से भिन्न है। जनता के मत से वह अपनी कार्य-श्रवधि समाप्त होने से पूर्व ही वापस बुला लिया जा सकता है। राइक्स्टाग में राष्ट्रपति को पदच्युत करने के सम्बन्ध में दो-तिहाई सदस्यों के मत द्वारा प्रस्ताव स्वीकार करके यह प्रश्न जनता के मत-संग्रह (Referendum) के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है। ऐसे प्रस्ताव के स्वीकृत होने के बाद से जब तक जनता अपनी मत न दे दे तब तक वह अपने पद से अपने भाप ही द्रुपक्षित हो जाता है। राष्ट्रपति राइक्स्टाग को भंग करके इस प्रकार की कार्यवाही में रोक लगा सकता है; परन्तु पार्लामेंट भंग करने के आदेश पर उसके लिए आन्तरिक के हस्ताक्षर प्राप्त करना आवश्यक होता है और चूंकि आन्तरिक राइक्स्टाग के प्रति उत्तरदायी होता है, इसमें संदेह है कि वह उसकी अनुमति प्राप्त कर सकेगा। पार्लामेंट उस समय तक उसके विरुद्ध कार्यवाही करने में मकोच करती है, जब तक उसे यह विश्वास न हो जाय कि जब यह प्रश्न जनता के मत-संग्रह के लिये रखा जायगा तो जनता उसे उसके पक्ष में मत देनी क्योंकि यदि जनता ने पक्ष में मत नहीं दिया तो विधान के अनुसार राइक्स्टाग अपने भाप भंग हो जायगी। यदि राष्ट्रपति के पक्ष में जनमत मिला तो उसका एक प्रभाव यह भी होगा कि वह फिर सात वर्ष के लिए पुनः इस पद पर निर्वाचित हो जायगा (धारा ५३)।

फ्रेन्च पार्लामेंट की राष्ट्रपति को त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य करने की सत्ता फ्रेन्च राष्ट्रपति की स्थिति अपने कार्य-काल के सम्बन्ध में, व्यवहार में और भी मद्दिग्ध है। यद्यपि विधान द्वारा वह सात वर्ष के लिए निर्वाचित होता है और देगट्रोह का पारोप सिद्ध हो जाने पर वह सीनेट द्वारा पदच्युत किया जा सकता है; तथापि इस प्रकार की परम्परा प्रतिष्ठित हो चुकी है कि पार्लामेंट के विरोध द्वारा वह श्रवधि समाप्त होने में पहले भी त्याग-पत्र देने के लिए विवश किया जा सकता है। राष्ट्रपति ग्रीवी में पार्लामेंट ने त्याग-पत्र देने का माँग की और उसे त्याग-पत्र देना पड़ा। हाल में उसने राष्ट्रपति मिलरॉ को भी इसी प्रकार उसके द्वारा नियुक्त मन्त्रि-परिषद् में अपना अविश्वास प्रकट करके त्यागपत्र दे देने के लिए बाध्य किया। उसने तथा उसके समर्थकों ने इसका विरोध किया और इसे अवैधानिक बतलाया, परन्तु यह सब व्यर्थ रहा।<sup>१</sup>

१. फ्रेन्च वैधानिक कानून के सुप्रसिद्ध पंडित छुव्वी ने यह माना है और ठीक ही माना है कि चेम्बर ऑफ डिपुटीज का राष्ट्रपति को अपना कार्य-काल समाप्त होने से पूर्व त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य करना फ्रेन्च विधान की भावना तथा भाषा के प्रतिकूल था। विधान में यह स्पष्टरूप में उल्लेख है कि उसे केवल देगट्रोह के कारण ही पद से हटाया जा सकता है और वह भी उसी समय जब सीनेट में उसका दोष प्रमाणित हो जाय तथा उसे अपराधी घोषित कर दिया जाय। *Traité de Droit Constitutionnel*, Vol. IV, p. 557.

## (६) गणतन्त्रीय कार्यपालिका के प्रकार

### संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति

यदि हम स्वयं कार्यपालिका का विचार न करें (क्योंकि वह अपने ढंग की प्रकृति है) तो वर्तमान गणतन्त्रीय राज्यों की कार्यपालिकाएँ तीन श्रेणियों में विभाजित की जा सकती हैं—अमेरिकन, जर्मन तथा फ्रेंच। अमेरिकन प्रकार के अन्तर्गत संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति तथा राज्यों के गवर्नर और दक्षिणी अमेरिका के, जिन्होंने संयुक्त राज्य का ही अनुकरण किया है, राष्ट्रपति भी सम्मिलित हैं। इस कार्यपालिका की विशेषता यह है कि यह अपने निर्वाचन, अपने कार्य-काल, अपनी सत्ता के स्रोत और जिस रीति से वह अपनी उन सत्ताओं का प्रयोग करता है जो उसे विधान ने प्राप्त हैं या जो उसके पद में निहित समझी जा सकती हैं, इन सब बातों के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका से पूर्णरूप से स्वतन्त्र है।<sup>१</sup> वह व्यवस्थापिका के प्रति अपने राजनीतिक कार्यों एवं नीतियों के सम्बन्ध में सर्वथा अनुत्तरदायी होता है और उसको अपने निर्वाचकों के प्रति जिम्मेदारी भी ऐसी है जिसका कार्यान्वित करना व्यवहार में सम्भव नहीं। परिषद्-शासित गणतन्त्रों से भिन्न अमेरिकन गण-सत्ताओं के राष्ट्रपति, वास्तव में, व्यवस्थापिका के नियन्त्रण से मुक्त हो कर, विधान द्वारा प्रदत्त समस्त अधिकारों का प्रयोग करते हैं और संयुक्त राज्य के राज्यों के गवर्नर भी ऐसा ही करते हैं।

मार्टिन्स के एक बार कहा था कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का पद संसार में सबसे महान् राजनीतिक पद माना जाता है। इस पद की एकतन्त्रात्मक (Monarchical) कहा जाता है; क्योंकि राष्ट्रपति व्यवस्थापिका तथा जनता के प्रति सर्वथा अनुत्तरदायी होता है।<sup>२</sup> राष्ट्रपति विस्सन ने बताया था कि शक्तिशाली

१. विधान तथा कानूनों द्वारा प्रदत्त सत्ताओं के अतिरिक्त अमेरिका में राष्ट्रपति के पद में निहित कोई स्वाभाविक सत्ताएँ हैं या नहीं, इस पर काफी विवाद होता रहा है। *Neagle Case* (135 U. S. 1.) में सुप्रीम कोर्ट ने स्वीकारात्मक मत प्रकट किया था और राष्ट्रपति इन्वेस्टेड दे इसी सिद्धान्त पर कार्य किया। उसका कथन था कि राष्ट्रपति जनता का रक्षक है और इस कारण उसे राष्ट्र की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए वे सब कार्य करने का अधिकार है जो विधान या कानूनों द्वारा स्पष्टतया निषिद्ध नहीं हैं। *Autobiography*, pp. 371, 479, 524. परन्तु राष्ट्रपति टाफ्ट का मत इसके विपरीत था। उसका कथन था कि राष्ट्रपति को ऐसी किसी सत्ता के प्रयोग का अधिकार नहीं है जो स्पष्टरूप से नहीं दी गयी हो या जो प्रदत्त सत्ता में निहित न हो। *Taft, Our Chief Magistrate and his Powers*, pp. 139-140, Willoughby, *Constitutional Law of the United States*, Vol. II, pp. 1152 ff. भी देखिये।

२. अमेरिका के सेनैटरी सेवार्ड ने एक योरोपियन राजदूत से कहा था कि 'भापमे और इसमें अन्तर केवल इतना ही है कि भाप राजा को जीवन भर के लिए चुनते हैं और हम प्रति चौथे वर्ष चुनकर उसे निरपेक्ष सत्ता प्रदान करते हैं, जिस पर कुछ बन्धन होते हैं, परन्तु उनकी व्याख्या करना भी उसी का काम है।' भूत-पूर्व अमेरिकन राष्ट्रपति हेज़ ने कहा था कि सचमुच मारा राष्ट्र राष्ट्रपति की

तथा उत्तरदायित्व से न डरने वाले और नेतृत्व के गुणों से परिपूर्ण व्यक्ति के लिए राष्ट्रपति के पद की सत्ता एवं प्रभाव घसीमित है। उसने स्वयं राष्ट्रपति के तीन कर्तव्य माने हैं—(१) वैधानिक एवं कानूनी कर्तव्य : इस रूप में वह प्रशासन एवं सरकार का प्रमुख होता है ; (२) अपने दूसरे रूप में वह अपने राजनीतिक दल का नेता होता है , (३) कानून-निर्माण कार्य में वह राष्ट्र का पर्य-प्रदर्शक है। विलसन के मत के अनुसार एक दलीय नेता के रूप में, वह अपने दल के कार्यक्रम की रचना में प्रधान भाग नेता है और चूंकि देश के प्रतिनिधियों में से वही ऐसा है, जिसे देश ने चुना है, इस कारण वही देश का अधिवक्ता माना जा सकता है। उसका यह कर्तव्य है कि वह समस्त राष्ट्र के हितार्थ उन कानूनों को बनवाये जिनके लिए जनता ने अपना समर्थन प्रकट किया है।<sup>१</sup> इसके लिए उसका कार्य केवल व्यवस्थापिका के सामने सिफारिशें पेश करना और जिस कानून को वह ठीक नहीं समझता, उसे अस्वीकार करना ही नहीं है, बल्कि वह प्रमुख सदस्यों के साथ सर्वे तथा अनुमय द्वारा भी हस्तक्षेप कर सकता है, विरोधी सदस्यों की नियुक्ति के लिए सिफारिश की भी ठुकरा सकता है, लोकमन से प्रत्यक्ष अपील कर सकता है तथा अन्य प्रकार से दबाव डाल कर कांग्रेस को उसके द्वारा समर्थित योजनाओं एवं नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए विवश कर सकता है।<sup>२</sup> विलसन तथा उसमें पूर्व कुछ राष्ट्रपति कार्यपालिका के नेतृत्व के इस मिश्रण की सफलता के साथ कार्यान्वित कर सके थे, परन्तु इसका सीधे विरोध किया गया है और व्यवहार में अधिकांश राष्ट्रपति इसी निषेधात्मक मिश्रण को मान कर कार्य करते रहे हैं कि निषेध निर्माण में नेतृत्व कांग्रेस का है, राष्ट्रपति का नहीं।<sup>३</sup>

मुट्टी में है।' प्रोफेसर फोर्ड ने लिखा है कि 'सत्य तो यह है कि राष्ट्रपति के पद द्वारा अमेरिकन लोकतन्त्र ने अपनी जाति की पुरातन राजनीतिक सत्ता—निर्वाचित राजा—का पुनरुद्धार किया है।'

- १ Taft (op. cit., p. 18) ने इस बात पर भी जोर दिया है कि चूंकि राष्ट्रपति का निर्वाचन-क्षेत्र मांग देना है, इस कारण वह स्थानीय प्रभावों से अधिक मुक्त रहता है और इसी कारण वह सीनेट अथवा प्रतिनिधि-सभा की अपेक्षा देश की भावनाओं का कभी-कभी अधिक सच्चा प्रतिनिधित्व करता है।
२. Constitutional Government in the United States, Ch. 3.
- ३ Charles E. Hughes ने सन् १९१२ में राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय विलसन के सिद्धान्त की उसे विधान की भावना के विपरीत बताकर बड़ी प्रशंसा की थी। प्रथम विश्वयुद्ध के समय में, जब राष्ट्रपति का प्रभाव अत्यधिक बढ़ गया था तो उसके 'अधिनायकतन्त्र' का और विरोध किया गया था। केलिफोर्निया के एक रिपब्लिकन सीनेटर वर्कम ने कहा था कि इस देश के इतिहास में पहले कभी राष्ट्रपति ने शासन की समस्त व्यवस्थापन-सत्ता स्वयं हस्तगत नहीं की और न कांग्रेस को ही अपनी इच्छानुसार मांगें पर चलाया। कांग्रेस के सदस्यों ने अपने विश्वास खो डिये हैं और स्वयं अपनी न्याय एवं अधिव्यवस्थापन के विपरीत मत दिये हैं। हमारे कई कानून ऐसे हैं जो एक स्वतन्त्र कांग्रेस के नहीं बल्कि एक अधिनायक के बनाये कानून हैं। Congressional Record, Jan. 1917, Vol. LIV, Pt. I, p. 865.

## फ्रेन्च गणतन्त्र का राष्ट्रपति

फ्रांस के राष्ट्रपति का पद अमेरिका के राष्ट्रपति के पद के बिल्कुल विपरीत है। फ्रेन्च विधान में राष्ट्रपति को अधिकार बड़ी उदात्तापूर्वक दिये गये हैं। निम्नलिखित अधिकार के प्रतिरिक्त उसे वे सब अधिकार विधान से प्राप्त हैं जो अमेरिकन राष्ट्रपति को प्राप्त हैं। इसके प्रतिरिक्त उसे वे अन्य अधिकार भी हैं जो साधारण तथा राजाओं को प्राप्त होते हैं, जैसे पार्लियामेंट को आमन्त्रित तथा स्थगित कर देने के अधिकार, चेम्बर ऑफ डिपुटीज को (मोनेट की अनुमति से) भंग करने, व्यवस्थापिका में विल प्रस्तुत करने, व्यवस्थापिका में अपने प्रतिनिधि भेजने तथा उनके द्वारा व्यवस्थापिका को आवश्यक सूचनाएँ देने, नवीन पद निर्माण करने तथा जिस समय पार्लियामेंट का अधिवेशन न हो रहा हो, उस समय राज्य-कोष से शासन के लिए धन प्राप्त करने की व्यवस्था आदि का अधिकार। जिस विधान-परिपद ने इस विधान की रचना की, उसका यह विश्वास था कि उसने एक समान समा के पद का निर्माण किया है, जो व्यवस्थापिका से सर्वथा स्वतन्त्र होगा। इस कारण गणतन्त्रवादियों ने यह आक्षेप किया था कि यह गणतन्त्रवाद (Republicanism) की भावना के प्रतिकूल है और इसलिये छतरनाक भी, परन्तु यह सब समावश्यक तिष्ठ हुआ। राष्ट्रपति को अधिकारी की गणना करने के पश्चात् विधान ने उसे पशु बनाने का प्रयत्न किया—जैसा कि फ्रेन्च लेखकों ने लिखा है—उसे एक लोह-पिंजर में बाँध कर देने की चेष्टा की गयी और यह इस एक घास का द्वारा कि 'राष्ट्रपति के प्रत्येक आदेश पर एक मन्त्री के भी प्रति हस्ताक्षर (Countersignature) होने चाहिए।' राष्ट्रपति द्वारा किये जाने वाले सभी कार्य—पद-निर्मुक्तियाँ, पदच्युतियाँ, विलों को व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करना आदि 'आदेशों के रूप में होते हैं, जिस पर एक मन्त्री के प्रति-हस्ताक्षर आवश्यक हैं। यह मन्त्री अपने कार्यों के लिए राष्ट्रपति के प्रति नहीं, बल्कि व्यवस्थापिका पर निर्भर रहते हैं। अतः राष्ट्रपति ऐसा कोई भी कार्य नहीं कर सकता जो मन्त्रियों की राय में पार्लियामेंट की स्वीकार्य न हो। इस प्रकार वह पार्लियामेंट पर आश्रित है और वास्तव में पार्लियामेंट देश का शासन करती है, राष्ट्रपति नहीं।

फ्रेन्च विधान के टीकाकारों का यह मत है कि विधान द्वारा राष्ट्रपति को मन्त्रियों की अनुमति के बिना जो कार्य करने का अधिकार है, वह है केवल 'राष्ट्रीय समारोहों में सभापति बनने का अधिकार'। केसिमिर पेरियर (Casimir Perier), ने, जिसने यह माम के भीतर ही स्थानि से राष्ट्रपतित्व से त्याग-पत्र दे दिया था, एक दूसरा अधिकार और घसलाया है और वह है पार्लियामेंट को अपना त्याग-पत्र भेज सकता। उसने कहा कि राष्ट्रपति स्व-परिचालित-वस्त्र से अधिक और उसके राजकीय कार्यों का रिकार्ड उसके हस्ताक्षर-संग्रह में अधिक कुछ नहीं है।

जैसा ऊपर कहा जा चुका है, राष्ट्रपति एक बड़ी सीमा तक केवल नाममात्र का प्रभु ही नहीं है, बल्कि अब यह एक सुप्रतिष्ठित परम्परा हो गयी है कि पार्लियामेंट जब चाहे तो उसे त्याग-पत्र देने के लिए विवश कर सकती है। सातद प्रणाली की अवस्थाओं के प्रतिरिक्त, जिनके कारण राष्ट्रपति का कार्य बहुत ही कम रह जाता है, उनकी निर्बलता का एक कारण यह भी है कि इस पद पर प्रायः साधारण व्यक्तियों का चुनाव हुआ है। जब मई १८७६ में मेकमेहॉन ने त्याग-पत्र के पश्चात् फ्रेन्च राष्ट्रपति बना, तो उसने कहा था कि 'राष्ट्रपति का पद दोषबालीन राजनीतिक संघर्ष से वनान्न अनुभवों राजनीतियों के लिए एक सम्माननीय विधायक का पद है' और राष्ट्रपति का कार्य है परामर्श देना, अपने आपकी मिटा देना, कार्य करना नहीं। राष्ट्र-

पति की हैसियत में उसका कार्य इसी के अनुसार था। उसने कुछ उत्तराधिकारियों ने भी उसका अनुकरण किया। इनमें से एक लोबे (Loubet) ने अपनी मन्त्रि-परिषद् की पहली बैठक में अपने नियेधात्मक कार्य की रूपरेखा इस प्रकार प्रस्तुत की थी—'मैं आपके परामर्श द्वारा और मे आपके कार्यों की धारोचना भी करूँगा; परन्तु मेरी कोई नीति नहीं होगी।' अनेक सबसे व्यक्तित्व वाले राष्ट्रपतियों ने, विधान द्वारा प्रदत्त सत्ताओं का स्वतन्त्र रूप से प्रयोग करने की ओर अपने देश के शासन में अधिक सक्रिय भाग लेने की इच्छा प्रकट की। केसिमिर पेरियर ने अपने चुनाव के समय यह कहा भी था कि मेरा मन्तव्य इन अधिकारों के प्रयोग की अपेक्षा करने का नहीं है। परन्तु पालमिण्ट ने उसके प्रति जो दृष्टिकोण रखा और जो दृष्टिकोण उसने अपने शासन के अधिकार के सम्बन्ध में सदा रखा है, उसके सामने ऐसा करना असम्भव हो गया। उसे ६ मास के पदनात् राष्ट्रपतित्व से त्याग-पत्र देना पड़ा और उसने कई वर्षों के बाद सन् १९०५ में 'टेम्प' (Temps) के एक पत्र में अपने पत्र में लिखा कि राष्ट्रपति बिना सत्ता के स्व-परिचालित-मन्त्रमात्र है जिसे मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत कागजों पर हस्ताक्षर कर देने का गौरवहीन कार्य करना पड़ता है। राष्ट्रपतित्व के सम्बन्ध में पुँकारे (Poincaré) के विचार भी ऐसे ही थे। यह भी अपने देश के शासन में महत्वपूर्ण भाग लेना चाहता था। यहाँ यह स्वीकार करना पड़गा कि कम से कम वैदेशिक राजनीति के क्षेत्र में उसे कुछ सफलता प्रबल मिली।<sup>१</sup> जब सन् १९२० में मिलरी राष्ट्रपति बना तब उसने अपना यह मन्तव्य स्पष्ट कर दिया कि मैं राष्ट्रपति के अधिकारों में विस्तार के लिए प्रयत्न करूँगा तथा आवश्यकता पड़ने पर वैधानिक संशोधन का भी आग्रह करूँगा, जिससे प्रत्येक राष्ट्रपति अमेरिकन राष्ट्रपति के समान शक्तिसाली हो जाय। उसने यह भी स्पष्टकर में कहा कि यद्यपि उसका मन्त्री पालमिण्ट के प्रति उत्तरदायी है, तथापि उनसे यह आशा की जाती है कि वे राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित सार्वजनिक नीति का पालन करेंगे।<sup>२</sup> उसका यह विचार विधान के प्रतिबल था। इसके प्रतिरिक्त उसने सन् १९२४ के पालमिण्टरी चुनाव में राष्ट्रवादी दल (Nationalist Party) का पक्ष लिया था। उसका यह कार्य भी विधान की भावना के प्रतिबल माना गया। अतः सन् १९२४ में इन्हीं कारणों से पालमिण्ट ने उसे अपने पद से त्याग-पत्र देने के लिये विवश किया। उसका उत्तराधिकारी दुमर्ग (Doumergue) ने अपनी नीति स्पष्टरूप से घोषित करते हुए कहा कि मैं निरपेक्ष रूप से तटस्थ रहूँगा और पालमिण्ट की इच्छा का आदर करूँगा। यह श्रेया, शक्ति आदि की भाँति ही नाममात्र का प्रमुख था। इस बात पर विचार करते हुए कि पालमिण्ट ने राष्ट्रपति की एक सभान सहयोगी स्वीकार करने से इन्कार कर दिया है और जिन्होंने विधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों के प्रयोग की चेष्टा की, उन्हें अपने पद से त्याग-पत्र देने के

१. २० फरवरी सन् १९१३ को चेम्बर की दिये हुए अपने सन्देश में उसने कहा था कि 'कार्यपालिका-सत्ता को निर्वस करना न तो चेम्बर चाहता है और न राष्ट्र ही चाहता है। उसकी निर्वसता से शासन की कार्य-कुशलता में अन्तर आ जायगा और सार्वजनिक कार्य को हानि पहुँचेगी। अपने कार्य-काल में मैं इस बात का ध्यान रखूँगा कि पालमिण्ट के नियन्त्रण के अधीन शासन की जिननी सत्ताएँ मिली हैं, वह यथायोग्य बनी रहें।

Barclay, in *The Nineteenth Century* for Nov., 1920 तथा Hudleston, in *New Europe*, Oct., 14, 1920.



लिए बाध्य किया है, यह कल्पना करना कठिन है कि फ्रेंच गणतन्त्र के राष्ट्रपति फ्रेन्च सेसको के शब्दों में 'एक सौहार्द-पिंजर में धाबद्ध बन्दी', 'एक देवमन्दिर की मूक प्रतिमा' 'एक मूकमूर्ति', 'जनता को प्रसन्न करने के लिए एक व्यर्थ का प्रतीक', 'सत्ताहीन राजा की निर्वैल छाया' आदि से अधिक क्या हो सकता है ?

फ्रान्स में इस प्रश्न पर काफी विचार किया गया है कि राष्ट्रपति को उपयोगिता एवं प्रावश्यकता क्या है। एक सम्मेलन अवधि तक क्रान्तिवादी तथा समाजवादी दलों की ओर से उसका पद तोड़ देने की माँग थी। इनमें से एक प्रसिद्ध व्यक्ति क्लोमेंटो या (जो सन् १९२१ में इस पद के लिए स्वयं उम्मीदवार भी था)। उसका कथन था कि एकतन्त्र में पैतृक नाममान के प्रमुख होने में कोई प्रयोजन हो सकता है; परन्तु गणतन्त्र-राज्य में इस प्रकार के निर्वाचित नाममान प्रमुख के लिए कोई स्थान नहीं है। जब नवीन मन्त्रि-परिषद् का निर्माण होता है, उस समय प्रधानमंत्री की नियुक्ति के प्रश्न के प्रतिरिक्त जिस काम को पार्लामेण्ट या उसकी एक समिति भी भलीभाँति कर सकती है, राष्ट्रपति का वास्तविक कार्य अलंकारिक ही है, जैसे राष्ट्रीय उत्सवों के प्रसंग पर सभापतित्व करना, विविध प्रकार के उद्घाटनोत्सवों में भाग लेना, पुरस्कारों तथा वार्षिक सैन्य प्रदर्शनों में भाग लेना, पदवी-दान तथा पुरस्कार-वितरण करना, प्रसिद्ध व्यक्तियों को भोज देना आदि।

इस पर भी फ्रेन्च लोगों का विशाल बहुमत चाहता है कि अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में राज्य के प्रतिनिधित्व के लिए, विदेशों के राजदूतों के स्वागत के लिए तथा गणतन्त्र के गौरव के प्रतीक के रूप में 'एक राज्यप्रमुख' हो। इसके प्रतिरिक्त यदि ऐसे व्यक्ति का विदेशों में सम्मान हो तो वैदेशिक सम्बन्धों के नियमन में, विशेषरूप से दूसरे राज्यों के शासकों के साथ सम्झौतों एवं सन्धियों करने में यह काफी प्रभाव डाल सकेगा जैसा कानों, पुँकारे आदि के उदाहरणों से स्पष्ट है। यदि पार्लामेण्ट में पक्षपात की भावना नहीं हुई तो यह कम से कम इस क्षेत्र में निस्संदेह राष्ट्रपति के कार्य को सहूल करेगा।

अन्त में, राष्ट्रपति के पद का मूल्य 'प्रभावयुक्त पद' के रूप में भी है। प्रेवोस्ट पेरदोल (Prevost Paradol) ने राष्ट्रपति को राज्य का प्रधान रक्षक (Surveillant-General) कहा है। यदि वह शक्तिशाली हो, जनता में उसकी प्रतिष्ठा हो, वह निष्पक्ष नेता हो, तो वह ऐसे देश में नैतिक एवं सयमकारी प्रभाव कायम कर

१. फ्रान्स के राष्ट्रपति को अमेरिकन राष्ट्रपति तथा फ्रान्स के पूर्व राजाओं से तुलना करते हुए हेनरी मेन ने कहा था कि ऐसा कोई जीवित अधिकारी नहीं है जिसको दस फ्रेन्च राष्ट्रपति से अधिक दायित्व हो। फ्रान्स के पूर्व राजा, राज्य तथा शासन दोनों करते थे। वैधानिक राजा राज्य करता है, शासन नहीं। अमेरिका का राष्ट्रपति शासन करता है, राज्य नहीं। परन्तु यह फ्रेन्च राष्ट्रपति का ही भाग्य है कि यह न राज्य करता है और न शासन ही। एक प्रसिद्ध फ्रेन्च पत्रकार ने राष्ट्रपति की सत्कार-पाटियों तथा वैधानिक राजा के कार्यों को तदप करते हुए उपहास में कहा था कि विधान का मौलिक सिद्धान्त यह है या यह होना चाहिए कि राष्ट्रपति खरगोशों का पोछा करता है, किन्तु शासन नहीं करता।

२. तुलना कीजिये, Rogers, *The French President and Foreign Affairs*, *l'ol. Sci. Quai*, Vol. XL (1915), pp. 540 ff.

सहेगा, जहाँ दलीय भावनों एवं भावनाओं का राज्य हो और यह धान बहुत ही मूल्यवान मिट्ट होगी ।”

### जर्मन गणतन्त्र का राष्ट्रपति

जर्मनी के राष्ट्रपति का पद (सन् १९१९ से १९३४ तक) फ्रेन्च तथा अमेरिकन राष्ट्रपति के पद से भिन्न रहा । वह न अमेरिकन राष्ट्रपति की भाँति दलितान्त्री शासक था और न फ्रेन्च राष्ट्रपति की भाँति दुर्बल नाममात्र का शासनकर्ता ही । उसका स्थान इन दोनों के मध्य का था । यद्यपि वह अधिकांश में फ्रान्स के समान ही था क्योंकि वहाँ फ्रान्स के समान मन्त्रि-परिषद् शासन-प्रणाली स्थापित थी जिसमें राष्ट्रपति की सत्ता आवश्यक रूप से सीमित होती है । जब जर्मन विधान की रचना की जा रही थी तब स्वतन्त्र समाजवादी (Independent Socialists) राष्ट्रपति के पद की व्यवस्था के विरुद्ध थे । उन्हें यह भय था कि यदि उस पद पर घातक अधिकांशों की वास्तविक सत्ता प्रदान की गयी तो जर्मनी की स्थिति एकतन्त्र शासन में जैसी थी, उससे प्रच्छेदी नहीं रहेगी । दूसरी ओर, यदि देश में मजबूत मन्त्रि-परिषद् शासन स्थापित हो गया, जिसके अन्तर्गत शासन पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी मन्त्रियों द्वारा किया जाता है तो वह केवल एक चलचट्टार के रूप में रहेगा जिसका मूल्य उस पर होने वाले खर्च के सामने कुछ नहीं होगा । जर्मनी के अन्तर्गत वैशेषिया, प्रजा, बादेन आदि गणतन्त्रों ने जनकारिक राज्य-प्रमुख न रखने तथा मन्त्रि-परिषद् पर ही निर्भर रहने का निश्चय कर लिया था और वे यह चाहते थे कि जर्मन गणतन्त्र भी ऐसा ही करे । परन्तु राष्ट्रीय परिषद् का एक बड़ा बहुमत किसी प्रकार के राष्ट्रपति पक्ष में था । वे इन तीन प्रकार के राष्ट्रपति-पदों में से किसी एक को स्वीकार कर सकते थे—स्विस, अमेरिकन तथा फ्रेन्च । परन्तु इनमें से एक भी पद को स्वीकार न था । स्विटजरलैण्ड का इसलिए पसन्द नहीं था कि वहाँ उसका सगठन परिषद् के रूप में था, अमेरिका का इसलिए पसन्द नहीं था कि वह स्वेच्छाचारी तथा स्वतन्त्र शासक माना जाता था और फ्रान्स का इसलिए नहीं कि वह दुर्बल और दलितान्त्री था और दृढ़ कार्यपालिका की उनकी कल्पना के अनुकूल नहीं था । जर्मनी की अधिकांश नाममात्र के प्रमुख के पक्ष में नहीं थी । यह कहा गया कि जर्मनी का राष्ट्रपति सबल हो जो न केवल राष्ट्र के गौरव का प्रतीक हो सके, परन्तु जो पार्लियामेंट की सर्वोच्चतान्त्री तथा स्वतन्त्र शासक न होने दे । अतः जर्मन राष्ट्रपति को कुछ फ्रेन्च तथा कुछ अमेरिकन राष्ट्रपति के समान अधिकार दिये गये ।<sup>१</sup> उन्होंने यह अमेरिकन सिद्धान्त स्वीकार किया कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के समबल हानी चाहिए । इसका अर्थ था कि राष्ट्रपति फ्रेन्च-पक्षा के अनुसार व्यवस्थापिका द्वारा नहीं चुना जावे क्योंकि फ्रान्स के अनुभव से प्रकट था कि वहाँ की व्यवस्थापिका ने राष्ट्रपति को अधोभूतता की स्थिति में ला दिया था । इस विपरीत फ्रान्स में स्वीकृत मन्त्रियों के उत्तरदायित्व का सिद्धान्त स्वीकार किया गया, परन्तु उसमें साथ राष्ट्रपति के राजनीतिक अनुत्तरदायित्व का सिद्धान्त भी शामिल किया गया । परन्तु यह सुनिश्चित करने के लिए कि राष्ट्रपति केवल नाममात्र का हो नहीं रह जाय, उसकी निर्वाचन की व्यवस्था मजबूत राज्य की भाँति जनता द्वारा

१. North American Review, March, 1913 में The Presidency of the French Republic दीर्घकालीन मेरा लेख देखिये ।

२. देखिये Oppenheimer, The Constitution of the German Republic, p 71.

करके उसकी स्थिति दृढ़ की गयी। इस प्रकार जर्मनी ने संसद शासन-प्रणाली प्रपनाते हुए भी ऐसी प्रणाली स्थापित की जिसका नियन्त्रण पारा-सभा द्वारा नहीं बरन् जनता द्वारा रखा गया। उन्होंने यह भी ठीक समझा कि केवल मन्त्रि-परिषद् ही, फ्रांस के समान राष्ट्रपति नहीं, व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी हो। उन्होंने राष्ट्रपति को जनता के मत से घटे हुए पद से हटा दिये जाने की भी व्यवस्था की। कानून-रचना के सम्बन्ध में उसे केवल राष्ट्रपति की घोषणा अधिक अधिकार दिये गये। यद्यपि उसे अमेरिकन राष्ट्रपति की भाँति व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कानून को अस्वीकार कर देने का अधिकार नहीं दिया गया, तथापि यह व्यवस्था कर दी गयी कि यदि कोई बिल जो व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत हो गया है, उसे पसन्द नहीं हो तो वह उस पर जनमत-संग्रह की व्यवस्था कर सके। वह फ्रांस के राष्ट्रपति की भाँति इसके लिए बाध्य नहीं था कि पसन्द न होने पर भी उसे जारी करे। इसी प्रकार यदि किसी बिल पर दोनों सदनों में मतभेद होता, तो राष्ट्रपति उस पर जनमत ले सकता था। जर्मन-विधान की धारा ४८ ने उसे सकट-काल (State of Siege) घोषित करने, नागरिकों के अनेक वैधानिक अधिकारों को स्थगित करने तथा एक अधिनायक की भाँति शासन करने की सत्ता दी जिसका उसने कई बार प्रयोग भी किया। फ्रांस में ऐसी घोषणा पार्लियमेंट द्वारा ही की जा सकती है। राष्ट्रपति को निम्न सदन को भंग करने का भी अधिकार दिया गया जबकि फ्रांस में राष्ट्रपति सीनेट की अनुमति से ही ऐसा कर सकता है। यह सत्य है कि जर्मनी में राष्ट्रपति के आदेशों तथा आज्ञाओं पर प्रधानमंत्री या किसी अन्य मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर भी होते हैं जो व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। राष्ट्रीय परिषद् में वशिष्ठ-पन्थी दलों ने, जहाँ तक निम्न-सदन की भंग कर देने से सम्बन्ध था, इसका यह कह कर विरोध किया कि इस पर राष्ट्रपति मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर कदापि प्राप्त नहीं कर सकेगा क्योंकि मन्त्री स्वयं उसका सदस्य होता है और उसके प्रति उत्तरदायी भी होता है। उन्होंने यह कहा कि राष्ट्रपति तथा सदन के बीच मतभेद होने पर, राष्ट्रपति का सदन को भंग करने तथा जनता से मपील करने का अधिकार स्वयं उस सदन की इच्छा पर निर्भर नहीं होना चाहिए। किन्तु प्रुस (Prussia) ने, जो विधान का प्रमुख निर्माता था, मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर पर जोर दिया। उसका तर्क यह था कि यदि राष्ट्रपति तथा मन्त्रि-परिषद् सहमत होंगे, तो प्रतिहस्ताक्षर आसानी से प्राप्त हो सकेंगे और यदि मन्त्रि-परिषद् सदन को भंग करने या जनमत-संग्रह के विरुद्ध होगी, तो वह स्वाग-पत्र दे देगी और राष्ट्रपति नया बान्सलर (प्रधानमन्त्री) नियुक्त करेगा जिसका प्रतिहस्ताक्षर उसे प्राप्त हो सकेगा।<sup>१</sup>

१. तुलना कीजिये, Brunet, *The German Constitution*, p. 151.
२. तुलना कीजिए, Brunet, *op. cit.*, 166 ff; Rogers, *The Powers of the German President*, *New York Times*, May 3, 1925 तथा Freund, *The New German Constitution*, *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXXV (1920), p. 186. Freund को राय थी कि राष्ट्रपति को स्वयं प्रपनी ही जिम्मेदारी पर सदन को भंग करने का अधिकार मिलना चाहिए था। ऐसी सत्ता, यद्यपि वह देखने में स्वेच्छाचारयुक्त मानूम होती है, विधान की

जर्मनी में यद्यपि फ्रान्स की माँति राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक है कि वह अपने राजकीय कार्यों पर मन्त्रियों की स्वीकृति (Approval) भी प्राप्त करे, तथापि वह व्यवस्थापिका पर इतना निर्भर नहीं था जितना फ्रेंच राष्ट्रपति और उसके लिए सांसद नियन्त्रण से अधिक स्वतन्त्र होकर अपने वैधानिक अधिकारों का प्रयोग करना सम्भव था। जर्मन विधान-निर्माताओं का यह स्पष्ट मन्तव्य था कि जर्मन पार्लामेण्ट का शासन पर पूर्ण राजनैतिक नियन्त्रण हो बिल्कुल साथ ही वह फ्रान्स की पार्लामेण्ट के समान प्रशासन-सम्बन्धी विस्तृत बातों में हस्तक्षेप न करे और वास्तव में राष्ट्रीय परिषद् में इस आचार्य का एक प्रस्ताव रखा गया था कि पार्लामेण्ट को शासन (सरकार) को व्ययनकारी आदेश देने का अधिकार होना चाहिए ; परन्तु वह स्वीकार नहीं किया गया। यह पार्लामेण्ट के लिए सम्भव नहीं था कि वह राष्ट्रपति को अपने अधीनस्थ बना ले और फ्रान्स की पार्लामेण्ट के समान उसे त्यागपत्र देने के लिए विवश कर सके। यदि राष्ट्रपति और पार्लामेण्ट के बीच कोई ऐसा विकट विवाद खड़ा हो जाय कि समझौते का कोई उपाय ही न हो, तो वह इस विवाद का जनता से निर्णय करा सकता है, यदि पार्लामेण्ट राष्ट्रपति का त्यागपत्र चाहे तो प्रत्याह्वान का प्रस्ताव जो उसके बो-तिहाई मत से ही स्वीकार हो सकता था, जनता के मन के लिए प्रस्तुत करना पड़ता था। इस प्रकार वह फ्रेंच राष्ट्रपति चैम्बर घाँक डिपुटीज के साधारण बहुमत द्वारा त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया जा सकता है। जैसा पहले बतलाया जा चुका है, वह जनता द्वारा निर्वाचित होता था और यदि वास्तव में लोकप्रिय एवं मान्य हुआ तो उसकी शक्ति तथा उसका प्रभाव सुनिश्चित था फ्रेंच राष्ट्रपति, जिसका निर्वाचन पार्लामेण्ट करती है, ऐसी भाषा नहीं कर सकता।

सन् १९३३-३४ में इस व्यवस्था में हिटलर ने भारी परिवर्तन कर दिये। मन्त्रि-परिषद् की पार्लामेण्ट का स्वीकृति के बिना कानून बनाने का अधिकार मिल गया और व्यवहार में राष्ट्रपति नाममात्र का रह गया। अन्त में, अगस्त सन् १९३४ में जर्मन राष्ट्रपति हिण्डेनबर्ग की मृत्यु के पदचानू राष्ट्रपति की सत्ताएँ एक उसके कर्तव्य चान्सलर एडॉल्फ हिटलर के पद में जाड़ दिये गये और इस प्रकार हिटलर राष्ट्रपति तथा चान्सलर दोनों ही बन गया। भविष्य में कभी राष्ट्रपति का पद चान्सलर के पद से पृथक् कर दिया जायगा अथवा इन दोनों का स्थान राजा या सम्राट् ले लेंगा—यह ऐसा विषय है, जिसके सम्बन्ध में भविष्यवाणी करना सम्भव नहीं।

---

सरसजता से सम्पन्न नहीं होती और हमने राष्ट्रपति का पद अधिक प्रजातन्त्रीय बन सकेगा।

१. Freund का उपर्युक्त लेख, पृष्ठ १८७।

## (१) न्यायपालिका के कार्य

### न्याय की प्राचीन भावनाएँ

न्यायपालिका का प्रमुख कार्य—न्याय की व्यवस्था, आज समस्त देशों में केवल राज्य का कर्तव्य माना जाता है, परन्तु ऐसा सदैव ही नहीं माना जाता रहा है। पूर्व समय में राज्य में कोई न्यायिक विभाग नहीं होता था; वास्तव में न्याय-व्यवस्था राज्य का कार्य नहीं माना जाता था। न्याय की सर्वप्रथम भावना बदला या प्रतिकार के विचार में देख पड़ी, जो उस व्यक्ति या उसके मित्रों एवं सम्बन्धियों का अधिकार माना जाता था, जिसे हानि पहुँची हो। सर्वप्रथम यह भावना 'खिरम्यादी पारिवारिक कलह' (Blood-feud) के रूप में थी, इसके पश्चात् हानि पहुँचाने के लिए प्राथिक क्षति-पूर्ति की प्रथा चल पड़ी। विशुद्ध व्यक्तिगत अपराधों के सम्बन्ध में यही उपाय था। किन्तु राज्य की ओर से ऐसी कोई व्यवस्था नहीं जिससे हानि पहुँचाने वाला प्राथिक क्षति-पूर्ति करने के लिए या हानि उठाने वाला उसे स्वीकार करने के लिए विवश किया जा सकता। ऐसे अपराधों के लिए, जिनसे समाज या जाति की नैतिक भावना को ठेस लगती थी, अपराधी का समाज से बहिष्कार कर दिया जाता था। ये ऐसे अपराध थे जिनके लिए प्राथिक क्षति-पूर्ति पर्याप्त प्रायश्चित्त नहीं था।

### न्याय-व्यवस्था राज्य के कार्य में सम्मिलित हुई

कालान्तर में राजा ने जाति की सहायता करना धारम्भ कर दिया; यह बदला लेने वाले को क्षति-पूर्ति ग्रहण करने तथा अपराधी को क्षति-पूर्ति भुगत करने के लिए बाध्य करने लगा। इसी प्रकार उन अपराधों के लिए भी, जिनके लिए प्राथिक क्षति-पूर्ति नहीं हो सकती थी, उसने दण्ड देने की व्यवस्था कर दी और ऐसे अपराध राजा के विरुद्ध माने जाने लगे।

कालान्तर में 'राजा की शान्ति' (King's Peace) की भावना का विकास हुआ और ऐसा कोई भी अपराध, जिसमें हिंसा तथा अव्यवस्था को प्रोत्साहन मिलता, 'राजा की शान्ति' पर आक्रमण माना जाता था और उसके प्रति राजा उदासीन नहीं रह सकता था। आज भी यह भावना इंग्लैण्ड में दोपारोपण के इस अंश में मिलती है—'हमारे प्रमुख-सम्पन्न राजा की शान्ति के विरुद्ध' (Against the Peace of our Sovereign Lord the King)। शनैः शनैः 'राजा की शान्ति' की भावना के अन्तर्गत अन्य प्रकार के अपराध, जैसे चोरी आदि भी सम्मिलित हो गये, यद्यपि उनमें सामान्यतया उसके प्रति हिंसा या अव्यवस्था का समावेश नहीं होता था। इस प्रकार इस भावना का विकास हुआ कि अपराध किसी व्यक्ति के विरुद्ध हो अप-

राज नहीं है, वरन् वह राज्य के प्रति भी है और इसलिए उन अपराधों के लिए उचित दण्ड-व्यवस्था करना राज्य का कर्तव्य है। किन्तु दीर्घ काल तक इस सम्बन्ध में राज्य अपने दावे को पूर्ण रीति से स्थापित नहीं कर सका। उस समय इस सम्बन्ध में राज्य के कई प्रतिद्वन्द्वी थे, जैसे चर्च तथा सामन्त, जो कुछ मामलों में स्वयं न्याय-व्यवस्था करने के अधिकार का दावा करते थे और न्याय भी करते थे। राजकीय सत्ता के विकास और राष्ट्रीय राज्यों के संगठन के साथ इन प्रतिद्वन्द्वियों का पतन हो गया, उनके न्यायिक अधिकार छिन गये और राज्य को प्राप्त हो गये। परन्तु उन्नीसवीं शताब्दी तक इंग्लैण्ड, जर्मनी तथा योरोप के अन्य देशों में सामन्ती न्याय-व्यवस्था (Feudal Justice) के अवशेष विद्यमान थे, जहाँ धार्मिक न्याय-लय कुछ मामलों में दौवानों के मुकद्दमों का निर्णय करते थे। अब समस्त आधुनिक राज्यों में यह परिवर्तन पूर्ण हो चुका है और न्याय-व्यवस्था राज्य का ही कर्तव्य माना जाता है।<sup>१</sup>

**न्याय-विभाग की आवश्यकता**

इस बात के विचार से कि राज्य की प्रतिष्ठा का एक प्राथमिक लक्ष्य व्यक्तिगत अधिकारों की सृष्टि तथा रक्षा करना था, प्राचीन काल से ही इस उद्देश्य का प्राप्ति के लिए न्याय-विभाग की आवश्यकता स्वीकार की गयी है। ऐसे समाज की बदला सम्भव है जिसमें कोई व्यवस्थापक विभाग न हो और वास्तव में आधुनिक समय से पूर्व, पूर्ण रूप से विकसित व्यवस्थापक विभागों का विकास राज्य के जीवन में नहीं हुआ था, परन्तु न्याय-व्यवस्था में हीन एक समय राज्य की बदला भी सम्भव नहीं है। व्यवस्थापक विभाग के समाव में न्यायालय ऐसे नियमों के अनुसार न्याय कर सकते हैं, जो उनके पूर्व निर्णयों अथवा प्रमाणों द्वारा स्थापित हो चुके हों, जैसा प्राचीन समाजों में होता भी था।<sup>२</sup> परन्तु न्यायालयों के स्थान पर कोई ऐसी व्यवस्था की कल्पना करना सम्भव नहीं जिसमें इस कार्य का समुचित रीति से सम्पादन हो सके। एक सुप्रसिद्ध अमेरिकन कानून-विज्ञ ने लिखा है कि 'यह अत्यन्त आवश्यक है कि अधिकारों का निर्णय करने, दण्ड देने, न्याय करने तथा निर्दोष व्यक्तियों की हानि तथा अपहरण आदि में रक्षा करने के लिए एक न्याय-विभाग हो।'<sup>३</sup> वाग्नर कैंट ने कहा है कि 'जहाँ कानूनों की व्याख्या करना तथा उन्हें कार्यान्वित करने के लिए, विवादों का निर्णय करने के लिए और अधिकारों को अमल में लाने के लिए कोई न्याय-विभाग नहीं, वहाँ स्वयं अपनी गतिहीनता के कारण शासन का विनाश हो जायगा—अथवा शासन के दूसरे विभाग, आदेशों का पालन कराने के लिए उन क्षण पर

१. न्याय की पूर्व भावनाओं तथा विधियों के लिए देखिये, Jenks, Law and Politics in the Middle Ages (1898), Ch. 4 तथा उसकी History of Politics (1900), Ch II.

२. तुलना कीजिये, Gray, Nature and Sources of Law, p. 145. उसने (पृष्ठ १०१) लिखा है कि 'यदि राज्य में प्रत्येक व्यक्ति को अपने तथा दूसरों के अधिकारों एवं कर्तव्यों का ज्ञान हो तो राज्य में न्यायापालिका की आवश्यकता नहीं होगी, प्रशासनीय विभाग हो पर्याप्त होंगे। नागरिकों के अधिकारों एवं कर्तव्यों के निर्धारण के लिए ही न्याय-विभाग की आवश्यकता होती है। परन्तु क्या इनके ही न्याय-विभाग अनावश्यक हो जायगा? इसमें सन्देह है।

३. Rawls, On the Constitution, Ch. 21, Baldwin, The American Judiciary, p. 3 से भी तुलना कीजिये।

धपना अधिकार जमा कर नागरिक स्वतन्त्रता का सर्वनाश कर देंगे ।” लॉर्ड ब्राइस ने लिखा है कि 'न्याय-विभाग राज्य की केवल एक आवश्यकता ही नहीं है, वरन् किसी शासन की श्रेष्ठता की कसौटी उसकी न्याय-व्यवस्था की कुशलता से बढ़ कर घोर कोई नहीं हो सकती क्योंकि शोच और निश्चित न्याय के विश्वास पर ही शीघ्रत नागरिक की सुरक्षा एवं कल्याण निर्भर है । 'यदि कानून को बेईमानों के साथ कार्यान्वित किया गया, तो मधु का माधुर्य ही कहाँ रहा, यदि उसको दुर्बलता के साथ कार्यान्वित किया गया, तो व्यवस्था की सुरक्षा ही कहाँ रहेगी, क्योंकि कठिन दण्ड की अपेक्षा दण्ड के निश्चय के कारण अपराधियों का दमन होता है । यदि मध्यकार में न्याय की ज्योति बिलीन हो जाय तो वह कितना भयानक होगा ।”

**न्यायालय के न्याय से असम्बद्ध कार्य**

यह प्रायः माना जाता है कि न्यायालयों का कार्य व्यक्तियों के पारस्परिक (बीबानी) विवादों तथा राज्य और व्यक्तियों के विवादों का निर्णय एवं अपराधियों की दण्ड देना है । यह निःसन्देह उनका प्रमुख कार्य है, परन्तु यही उनका सम्पूर्ण कार्य नहीं है । वे ऐसे अनेक कार्य भी करते हैं, जिन्हें हम न्यायिक (Judicial) नहीं कह सकते । कम से कम अमेरिका में न्यायालय प्रायः निम्न प्रकार के कार्य भी करते हैं, जैसे, स्थानिक अधिकारियों की नियुक्तियाँ, स्वयं अपने लिपिकों (Clerks) तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्तियाँ, अनुज्ञापत्र (License) देना, संरक्षकों तथा निक्षेपाधिकारियों (Trustee) की नियुक्तियाँ, इच्छा-पत्रों (वसीयतनामों) की प्रमाणित करने के लिए प्रज्ञापत्र जारी करना, मृतकों की जायदाद की व्यवस्था करना, प्रापिक दायित्व पूरा न करने वाली रेलवे कम्पनियों के लिए रिसीवर (Receiver) नियुक्त करना इत्यादि । इससे भी अधिक महत्वपूर्ण कार्य वे यह करते हैं कि हानि या नुकसान पहुँचाने वाले कार्यों के अवरोध के लिए वे आदेश (Injunction) जारी करते हैं और अनेक प्रकार की आज्ञाएँ जारी करते हैं जिनके द्वारा वे सार्वजनिक कर्मचारियों को अपने कानूनी कर्तव्यों को करने तथा कानून द्वारा विपिद्ध कार्यों को न करने के लिए आदेश देते हैं ।

**प्रख्यापक निर्णय (Declaratory Judgements)**

न्यायालय केवल उनके सामने आने वाले मामलों के निर्णय ही नहीं करते, प्रत्युत कुछ देशों में, मुख्यतः इंग्लैण्ड में, वे 'प्रख्यापक निर्णय' भी देते हैं । जब सम्बन्धित पक्ष किसी प्रश्न के घीघ्रित्य के सम्बन्ध में भयंका कानून के मन्तव्य के सम्बन्ध में बिना मुकद्दमा किये ही न्यायालय से राय माँगते हैं तो वे अपना मत देते हैं । संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायालय सामान्यतया ऐसे निर्णय नहीं देते ; परन्तु जनता की इस सम्बन्ध में काफी माँग है और हाल में उसके कुछ राज्यों में इसके प्रचलन के लिए कानून बनाये गये हैं । राज्यों के लिए समान कानूनों की सिफारिश करने के लिए स्थापित कमिशनरों की राष्ट्रीय सभा में (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) ने सन् १९२२ में एक कानून का मसौदा तैयार किया था जिसे कुछ राज्यों ने स्वीकार कर लिया है । यह छेद का विषय है कि अमेरिकन कानूनविदों ने न्यायालयों की उनके सामने विवाद के रूप में आये हुए प्रश्नों

१. Commentaries, Lect. XIV.

२. Modern Democracies, Vol. II, p. 384.

को छोड़ किसी अन्य प्रश्न पर प्रस्थापक निर्णय देने की क्षमता को स्वीकार करने में मालस्य किया है।

### परामर्शात्मक मत (Advisory Opinion)

कुछ देशों में कार्यपालिका या व्यवस्थापिका द्वारा कानून का कोई भी प्रश्न प्रस्तुत किये जाने पर न्यायालय उस पर अपनी परामर्शात्मक राय भी देते हैं। इंग्लैण्ड में, जैसा सर्वविदित है, ताज प्रायः प्रिवी काउंसिल की न्याय-समिति से कानून के प्रश्नों पर अपना परामर्श देने की प्रार्थना करता है और यह निश्चय है कि जब साईं सभा सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करती है तब वह किसी भी कानूनी प्रश्न पर किसी भी न्यायाधीश से इस प्रकार परामर्शात्मक मत की प्रार्थना कर सकती है।<sup>१</sup> कनाडा में सर्वोच्च न्यायालय सपरिषद् गवर्नर को कानून के प्रश्नों पर अपना मत देता है और सन् १८७५ में उसकी स्थापना के बाद से इस प्रकार के १० मत दिये जा चुके हैं। अधिकांश कनाडियन प्रांतों में उच्च न्यायालयों को इसी प्रकार के अधिकार हैं। ऑस्ट्रिया, बेल्जियम, कोस्टारिका, कालम्बिया, पनामा, सेल्वेडोर तथा स्वीडन में परामर्शात्मक मत का सिद्धान्त किसी न किसी रूप में प्रचलित है। अमेरिकन यूनियन के कम से कम १३ राज्यों में भी यह सिद्धान्त मान्य है। मेसेचुसेट्स, न्यू, हैम्पशायर, मेन तथा रोड आइलैण्ड में यह सिद्धान्त पहले से ही प्रतिष्ठित है और मेसेचुसेट्स के सर्वोच्च न्यायालय ने सन् १७८० के बाद से गवर्नर को या व्यवस्थापिका को १५० परामर्शात्मक मत दिये हैं।<sup>२</sup>

जब संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान की रचना हो रही थी तब इस प्रकार का एक प्रस्ताव रखा गया था कि कांग्रेस के दोनों सदनों तथा राष्ट्रपति को यह अधिकार होना चाहिए कि वे कानून के महत्वपूर्ण प्रश्नों तथा गम्भीर अवसरों पर सर्वोच्च न्यायालय का मत प्राप्त कर सकें। जैसा सर्वविदित है, सन् १७९३ में राष्ट्रपति वाशिंग्टन ने, मन्त्रि-परिषद् की अनुमति से, सन् १७७८ की क्रांति के साथ की हुई सन्धि के वास्तविक सम्बन्ध में २९ प्रश्न न्यायालय में पूछे, परन्तु न्यायालय ने इस प्रकार के प्रश्नों का उत्तर देने के औचित्य पर सन्देह करते हुए राष्ट्रपति की प्रार्थना को स्वीकार नहीं किया, तबसे यह न्यायालयों के लिए एक बाध बन गया है और न्यायालय इस स्थिति में हटे नहीं है।<sup>३</sup>

अमेरिका में अधिकांश वकीलों की राय परामर्शात्मक मत के विचार के विरुद्ध

१. देखिये, Van Vechten Veeder, *Advisory Opinions of the Judges of England*, *Harv. Law Rev.*, Vol. XIII, pp. 358 ff.
२. Ellingwood, *Departmental Co-operation in State Government* तथा *Harv. Law Rev.*, Vol. XXXVII (1924) में Manley Hudson के *Advisory Opinions of the National and International Courts* शीर्षक वाले लेख में इस विषय का विस्तृत विवेचन है।
३. ये प्रश्न Sparks, *Life of Washington* Vol. X, Appendix, p. 542 पर दिये हुए हैं। Warren, *The Supreme Court in United States History*, Vol. X, p. 108 ff. भी देखिये।



है ; क्योंकि वे इसे न्यायिक कार्य नहीं मानते ।<sup>१</sup> परन्तु इसके विपरीत मत वालों की भी कमी नहीं है ।<sup>२</sup>

**व्यवस्थापिका के कानूनों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार**

कुछ देशों में, विधानों द्वारा प्रदत्त सत्ता के अनुकूल अथवा न्यायिक सत्ता में उस अधिकार को निहित समझ कर न्यायालय, व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कानूनों (Acts) को अवैधानिक घोषित कर सकते हैं और वे उन कानूनों को कार्यान्वित करने से भी इनकार करते हैं, जो विधान के प्रतिभूल हों, या जिन्हें बनाने की सत्ता व्यवस्थापिका को न हो । व्यवस्थापिका के कानूनों को अवैधानिक घोषित करने की न्यायालय की सत्ता का उदाहरण अमेरिका में हुआ, जहाँ आरम्भ से ही संघीय तथा राज्य-न्यायालय इस प्रकार कानूनों को अवैधानिक घोषित करने का कार्य करते रहे हैं ।

**प्राचीन अमेरिकन प्रथा**

सन् १७८० न्यू जर्सी के सर्वोच्च न्यायालय में राज्य की व्यवस्थापिका के एक कानून को प्रमल में लाने से इनकार करके इस सिद्धान्त की प्रतिष्ठा की ।<sup>३</sup> ६ वर्ष के उपरान्त एक मामले में रोड आइलैण्ड के सर्वोच्च न्यायालय ने भी इस सिद्धान्त की घोषणा की तथा उसका पालन किया<sup>४</sup> और इनके कुछ ही वर्ष उत्तरी कैरोलिना तथा वरजीनिया के न्यायालयों ने भी ऐसा ही किया । न तो संघीय विधान और न राज्यों के विधान ही इस सिद्धान्त की स्पष्ट रूप में स्वीकार करते हैं, परन्तु फिर भी यह संघीय तथा राज्य की कानून-व्यवस्था का एक आवश्यक अंग माना जाता रहा है; सभी न्यायालय इसके अनुसार कार्य करते रहे हैं और उनके कार्य को जनता ने स्वीकार भी किया है । वास्तव में, जैसा टायसी ने कहा है, यह अमेरिका में प्रत्येक न्यायाधीश का अधिकार ही नहीं, बरन् कर्तव्य माना जाता है कि वह किसी भी ऐसे कानून को धूल्य (Void) घोषित कर दे, जो विधान का उल्लंघन करता है ।<sup>५</sup> सन् १७६५ में एक संघीय न्यायाधीश ने इसको प्रथम बार एक अधिकार एवं कर्तव्य माना जबकि उसने जूरी से कहा कि 'मैं इसे सर्वथा स्पष्ट मानता हूँ कि यदि व्यवस्थापिका का कोई भी कानून वैधानिक सिद्धान्त का विरोध करता है, तो उसे इसी आधार पर अस्वीकार कर देना चाहिए । मैं इसे सर्वथा उचित एवं स्पष्ट मानता हूँ कि ऐसे मामलों में न्यायालय का यह कर्तव्य होगा कि वह विधान का पालन करे और ऐसे कानून को

१. Permanent Court of International Justice का विधान बनाने में भाग लेने वाले Mr. Elshu Root ने इस रिवाज के सम्बन्ध में कहा था कि यह न्यायिक सिद्धान्तों के विरुद्ध है । न्यायाधीश John Bassett Moor ने भी कहा है कि यह स्पष्टतः न्यायिक कार्य नहीं है ।
२. हटमन का उपर्युक्त लेख देखिये ।
३. Holmes V. Walton. इस मामले का विवरण *The American Historical Review*, Vol VI, pp. 456 ff. में दिया हुआ है ।
४. Trevett V. Weeden. इस मामले के इतिहास के लिए देखिये, Arnold, *History of Rhode Island*, Vol. II, Ch. 24 तथा Cox, *Judicial Power and Unconstitutional Legislation*, pp. 234 ff. और Kent, *Commentaries*, 12th. ed., pp. 450-453.
५. Dicey, *Law of the Constitution*, 2nd edition, p. 125.

प्रबंध एवं न्याय घोषित कर दे।<sup>१</sup> सन् १८०३ में संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने एक प्रसिद्ध मामले (Marbury V. Madison) में कांग्रेस के एक कानून को संघीय विधान के एक उपबन्ध के विरुद्ध होने के कारण अप्रवर्तनीय (Inoperative) मान कर प्रथम बार इस सिद्धान्त पर आचरण किया। तबसे सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के १३ कानूनों को पूर्ण या आंशिक रूप में तथा राज्यों के ३०० से अधिक कानूनों को प्रबंध घोषित किया है।<sup>२</sup> राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के कितने कानूनों को राज्यों के न्यायालयों ने प्रबंधानिक घोषित किया है, इसका ज्ञान नहीं है। परन्तु ऐसे मामलों की संख्या सहस्रो भी होगी।

इस सिद्धान्त का हैमिल्टन द्वारा समर्थन

यद्यपि, जैसा उल्लेख किया जा चुका है, संघीय विधान में ऐसी कोई धारा नहीं है जिसमें यह शोध होता हो कि इसके द्वारा न्यायालयों की व्यवस्थापिकाओं के कानूनों को प्रबंध घोषित कर देने का अधिकार दिया गया है, तथापि सन् १७८७-१७८९ के राजनीतिज्ञों ने ऐसा समझा था कि यह न्यायिक सत्ता का नैसर्गिक अंग है और उसके प्रयोग के लिए किसी स्पष्ट सत्ता की आवश्यकता नहीं है।<sup>३</sup> हैमिल्टन ने सन् १७८८ में विधान की स्वीकृति का समर्थन करते हुए कहा कि न्यायालयों की व्यवस्थापिका के कानून को विधान के विरुद्ध होने पर प्रबंध घोषित करने का अधिकार है। उसने अपने इस विचार को जिस स्पष्ट तथा तार्किक ढंग से सिद्ध किया, वैसा आज तक किसी ने नहीं किया है। इस विचार का स्पष्टन करते हुए कि इसमें व्यवस्थापिका न्यायपालिका के अधीन हो जाती है, उसने कहा कि 'यह सर्वथा स्पष्ट है कि प्रत्येक नियुक्त अधिकारी (Delegated authority) का कार्य, यदि वह उस आदेश के विरुद्ध हो, जिसके अनुसार वह कार्य होता है, सर्वथा शून्य एवं प्रबंध है। अतः कोई भी कानून जो विधान के विरुद्ध है, बंध नहीं हो सकता। इस सत्य को न मानने का अर्थ वास्तविक स्वामी की अपेक्षा उसके प्रतिनिधि को महान् मानना होगा अर्थात् सेवक स्वामी से बड़ा है, जनता के प्रतिनिधि जनता से भी महान् हैं। इसका अर्थ तो यह होगा कि कुछ सत्ताओं के आधार पर अनुषंग ऐसे कार्य कर सकते हैं जिनके करने का उन्हें अधिकार नहीं है बल्कि जिनका निषेध किया गया है, उन्हें भी कर सकते हैं।'<sup>४</sup> हैमिल्टन ने बतसाया कि यह कदापि नहीं माना जा सकता कि जिस विधान ने व्यवस्थापिका को अधिकार प्रदान किये, उसका भ्रष्टाचार यह या कि वह स्वयं अपनी सत्ताओं की निर्णायक भी होगी और यह सिद्धान्त स्थिर कर सकेगी कि उन सत्ताओं के विस्तार की जो व्याख्या वह करे, वह अन्य विभागों की भी अग्निमत्प से मान्य होगी। उसने कहा कि 'विधान वास्तव में आधारभूत कानून है और ऐसा ही उसे मानना भी चाहिए। अतः यह न्यायालय का

१. Mr. Justice Patterson in the Case of Vanhorne's Lessee V. Dorrance, 2 Dallas Reports 304.

२. कांग्रेस के जो कानून प्रबंधानिक घोषित किये गये हैं, उनकी सूची Warren, Congress, the Constitution and the Supreme Court, Ch. ७ में दी हुई है। Moore, The Supreme Court and Unconstitutional Cases में भी सन् १९११ तक के ऐसे कानूनों की सूची है।

३. Warren, op. cit., Chs. 2-4.

४. The Federalist, No. 78 (Dowson's ed.)

कर्तव्य है कि वह उसके तथा व्यवस्थापिका के कानूनों के भ्रम को निरचय करे और यदि इन दोनों में भ्रम हो, तो जो सर्वोच्च है, उसे ही स्वीकार किया जाय, अर्थात् साधारण कानून (Statute) को अपेक्षा विधान को स्वीकार किया जाय; प्रतिनिधियों की अपेक्षा जनता के मन्तव्य को माना जाय। इस सिद्धान्त का यह भ्रम नहीं है कि न्यायिक सत्ता व्यवस्थापिका से श्रेष्ठ है; इसका भ्रम तो यही है कि जनता की सत्ता दोनों से श्रेष्ठ है और जहाँ व्यवस्थापिका की आकांक्षा का, जिसकी अभिव्यक्ति कानून में की गयी है, जनता की आकांक्षा से, जिसका विधान में उल्लेख है, विरोध है; वहाँ न्यायाधीशों को पहली की अपेक्षा दूसरी का प्रादर करना चाहिए। उन्हें अपने निर्णय आधारभूत कानून—विधान—के अनुसार देने चाहिए, न कि उन कानूनों के अनुसार जो आधारभूत नहीं हैं।

‘मारबरी बनाम मेडीसन’ (Marbury V. Madison) का मामला

प्रधान न्यायाधीश मार्शल ने उपर्युक्त मामले में तार्किक दृष्टि से उन प्रश्नों पर, जो इस मामले में विचाराधीन थे, सब तरह से विचार किया। हैमिन्टन ने सबों का आभय लेते हुए उसने कहा कि यदि जिन पर मर्यादाएँ लगाई गयी हैं, वे ही स्वयं अपनी मर्यादाओं की प्रकृति एवं विस्तार पर निर्णय करने वाले हों तो विधान की मर्यादाओं का कोई भ्रम ही नहीं होगा। उनका निर्णय करने के लिए मर्यादित सत्ता से भिन्न एक ऐसा सर्वोच्च अधिकारी होना चाहिए जो ऐसे मामलों पर विचार करे और उन मर्यादाओं का पालन करा सके। संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार के सम्बन्ध में उसने कहा कि ‘व्यवस्थापिका की सत्ताएँ सीमित और निश्चित हैं; इन मर्यादाओं के सम्बन्ध में कोई भूल न हो, इसलिए विधान लिखा गया है। यदि जो मर्यादित किये गये हैं, वे इन सीमाओं का प्रतिजन्मण कर सकें तो फिर किस उद्देश्य से सत्ताएँ सीमित की गयी हैं और किस उद्देश्य से वे मर्यादाएँ निषिद्ध की गयी हैं। यदि वे मर्यादाएँ उन व्यक्तियों को अपनी सीमाओं में नहीं रखती, जिनके सम्बन्ध में वे कायम की गई हैं, और यदि अनुज्ञापित तथा निषिद्ध दोनों प्रकार के कार्य बराबर हों तो सीमित सत्ताधारी शासन तथा असंमित सत्ताधारी शासन में कोई भ्रम ही नहीं रहेगा। विधान या तो सर्वोच्च, सार्वभौम तथा साधारण रीति से अपरिवर्तनीय कानून है अथवा वह साधारण कानून के समान है और साधारण कानूनों की भाँति ही व्यवस्थापिका की इच्छानुसार परिवर्तनीय है। यदि पहली बात सत्य है तो जो व्यवस्थापिका का कानून विधान के प्रतिकूल है, वह कानून नहीं है; यदि दूसरी बात सत्य है, तो ऐसी सत्ता को सीमित करने के लिए, जो अपनी प्रकृति से असंमित है, लिखित विधान व्यर्थ है।’ अन्त में, न्यायाधीश मार्शल ने कहा कि ‘यह न्याय-विभाग का ही क्षेत्र एवं कर्तव्य है कि वह यह बतलावे कि कानून क्या है? जो लोग किसी नियम की किसी मामले में लागू करते हैं, उन्हें आवश्यक रूप से उसकी व्याख्या करनी चाहिए। यदि दो कानूनों में परस्पर विरोध होता है, तो न्यायालय को प्रत्येक के प्रभाव के सम्बन्ध में निर्णय देना चाहिए। यदि कोई कानून विधान के प्रतिकूल हो—यदि कानून तथा विधान दोनों ही किसी विशेष मामले में लागू हों—तो न्यायालय को यह निर्णय देना चाहिए कि इनमें से कौन सा उपयुक्त है। यह न्यायिक कर्तव्य का सार है। अतः यदि न्यायालय विधान का सम्मान करते हैं और विधान व्यवस्थापिका के एक

साधारण कानून से श्रेष्ठ है, तो ऐसे मामले में, जहाँ दोनों लागू होते हैं, विधान के अनुसार निर्णय देना चाहिए।<sup>१</sup>

भूतपूर्व न्यायाधीश कूले ने कहा था कि 'न्यायालय व्यवस्थापिका के कार्य में संशोधन एवं परिष्करण करने प्रस्ताव उसकी धारणा करने के लिए नहीं है वरन् व्यवस्थापिका को आकांक्षा को कार्यरूप में परिणत करने के लिए है और केवल जहाँ उन्हें यह मान्य हो कि व्यवस्थापिका वैधानिक सीमाओं का उल्लंघन कर गयी है, वही उन्हें व्यवस्थापिका के कार्य की उपेक्षा करने की स्वतन्त्रता है। इस उच्च मता का प्रयोग करने में न्यायाधीश न्यायिक सर्वोच्चता का दावा नहीं करते, वे तो केवल जनता की इच्छा को कार्यान्वित करने वाले हैं। यदि व्यवस्थापिका का कोई भी कानून अवैध ठहरा दिया जाता है, तो यह इसलिए नहीं कि न्यायाधीश का व्यवस्थापन-सत्ता पर कोई नियन्त्रण है, प्रत्युत इसलिए कि इस प्रकार का कानून विधान द्वारा निषिद्ध है और इसलिए कि जनता की इच्छा, जिसका उनमें उल्लेख है, सर्वोच्च है तथा प्रतिनिधियों की उस इच्छा से श्रेष्ठ है, जो कानून में प्रति-लक्षित है।<sup>२</sup>

### यूरोप की पद्धति : जर्मनी

यह कार्य, जिसे अमेरिका में न्यायालयों ने सबसे पहले किया, यूरोप में एक दीर्घ काल तक व्यवहार में अज्ञात था। यूरोप में यह सिद्धान्त ही सार्वभौम था कि व्यवस्थापिका ही अपनी सत्ताओं की एकमात्र निष्ठाया है। न्यायालय का व्यवस्थापिका के कानूनों को अवैधानिक घोषित कर देने का अधिकार स्वीकार नहीं था और न व्यवहार में उनका प्रयोग ही किया गया। प्राचीन जर्मन साम्राज्य (सन् १८७१-१९१८) में यह स्वीकार किया गया था कि न्यायालयों को यह निर्णय करने का अधिकार था कि व्यवस्थापिका के वे कानून, जिनके अधीन वे सम्बन्ध में सम्बद्ध हैं, औपचारिक रूप से (Formally) वैध हैं या नहीं, अर्थात् न्यायालयों को यह निर्णय करने का अधिकार था कि क्या वे विधान द्वारा निर्धारित आवश्यक बातों के अनुकूल स्वीकार किये गये हैं और राज्य-प्रमुख द्वारा नियमपूर्वक जारी किये गये हैं या नहीं, परन्तु न्यायालयों को यह निर्णय करने का अधिकार नहीं था कि उनका निर्माण व्यवस्थापिका की वैधानिक सत्ता के अधीन हुआ था या नहीं और न साधारणतया न्यायालयों द्वारा इस अधिकार का प्रयोग ही किया जाता था। इस सिद्धान्त का एक प्रवाद था। यह स्वीकार किया गया था कि साम्राज्य के न्यायालय (Imperial Court) को यह निर्णय करने की सत्ता थी कि जो कानून राज्य-व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत है, वह वस्तुतः साम्राज्य-विधान या साम्राज्य-कानून के

१. न्यायाधीश स्टोरी ने भी इस मत का समर्थन किया है। उसने कहा है कि यह शासन की गणतन्त्रीय रचना के सिद्धान्त का परिणाम है, क्योंकि अथवा व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के कार्य अपने प्रभाव में सर्वोच्च एवं अनिपन्नित हैं, अथवा, विधान में उनको चाहे जो कुछ मर्यादाएँ हो। ऐसी दशा में वे बड़ी जबरदस्त अनधिकृत सत्ताएँ हस्तगत कर लेंगे जिसका जनता के पास कोई इलाज ही नहीं होगा। Kent (Commentaries Vol. I, p. 449 तथा Duty of the Constitution, p. 125) को भी यही मत है।

२. Constitutional Limitations (7th ed.), p. 228.

विरुद्ध है या नहीं और साम्राज्य-न्यायालय द्वारा इस सत्ता का घनेक बार प्रयोग भी किया गया था। जर्मन साम्राज्य का संगठन संघीय आधार पर हुआ था और इस कारण इस सत्ता का प्रयोग साम्राज्य-न्यायालय अथवा किसी अन्य साम्राज्य-संस्था द्वारा उचित ही था जिनसे साम्राज्य-विधान तथा साम्राज्य-कानूनो की सर्वोच्चता सुनिश्चित रहे और साम्राज्य के घन्तर्गत राज्य अपनी-अपनी अधिकार-सीमा में बने रहे। परन्तु साम्राज्य-न्यायालय का साम्राज्य-कानून की वैधता का निर्णय करने का अधिकार स्वीकार नहीं किया गया और न उसने उसका कभी प्रयोग ही किया।<sup>१</sup> सम्प्रदाय (Ordinance) के सम्बन्ध में, अधिकारी इस बात में सभी एकमत थे कि न्यायालयों को उनकी वैधता के सम्बन्ध में निर्णय करने का अधिकार है; परन्तु जहाँ, जैसे प्रशा में, विधान ने स्पष्ट रूप में न्यायालयों को उस पर विचार करने का निषेध कर दिया था, वहाँ न्यायालयों को यह अधिकार नहीं था। सन् १९१६ के जर्मन विधान की धारा १३ में यह स्पष्ट उल्लेख है कि राष्ट्रीय कानून राज्य के कानून से श्रेष्ठ हैं और जहाँ इसमें संदेह हो कि राज्य का कानून साम्राज्य (Reich) के कानूनो के अनुकूल है या नहीं, तो समुचित राष्ट्रीय या राज्य-अधिकारी साम्राज्य के उच्च न्यायालय से एक विशिष्ट राष्ट्रीय कानून के अनुसार इस प्रश्न का निर्णय करा सकता है। ५ अप्रैल सन् १९२० के एक राष्ट्रीय कानून के अनुसार साइपरजिग का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) इस प्रकार के प्रश्नों के निर्णय के लिए नियुक्त किया गया था। जैसा पहले कहा जा चुका है, न्यायालय प्राथमिक विधान के घन्तर्गत इस सत्ता का प्रयोग करने थे, परन्तु यह निर्णय सम्बन्धित पक्षों के लिए ही मान्य था। सन् १९१६ के विधान के अनुसार राष्ट्रीय या राज्य-सरकार के द्वारा यह प्रश्न एक स्वतन्त्र समस्या के रूप में उठाया जा सकता है और जब सर्वोच्च न्यायालय यह निर्णय दे देता है कि किसी राज्य का कोई कानून राष्ट्रीय कानून के प्रतिरूप है, तो उसका प्रभाव सामान्य होता है और भविष्य के लिए वह प्रवैध एवं शून्य हो जाता है।<sup>२</sup> सर्वोच्च न्यायालय को किसी राष्ट्रीय कानून (National law) को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है, परन्तु सर्वोच्च न्यायालय के सिविल विभाग (Civil division) ने ४ नवम्बर सन् १९२५ को घोषित किया कि इस सम्बन्ध में विधान में कोई उल्लेख न होते हुए भी न्यायालय राष्ट्रीय कानूनो की अवैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय करने में समर्थ है।<sup>३</sup> प्रशा के नये विधान की धारा ८७ द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि वैधानिक विवादों का निर्णय प्रशा के राज्य की सर्वोच्च प्रशासनिक द्वारा किया जाएगा, परन्तु धायर इसका आरोप यह नहीं था कि न्यायालय की व्यवस्थापिका के कानूनो को अवैध तथा शून्य घोषित करने का अधिकार होगा।

१. साम्राज्य न्यायालय ने २८ मार्च सन् १८८६ के अपने एक निर्णय में बतलाया था कि ऐसे मामलों में न्यायालयों को अधिकार है। इस विषय का मैंने *Pol. Sci. Quar.*, XVIII (1903), pp. 524 ff. में *The German Judiciary* शीर्षक वाले लेख में बविस्तार विवेचन किया है।
२. तुलना कीजिये, Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic*, p. 168
३. Blachly and Oatman in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Feb., 1927, p. 116.

## आस्ट्रिया

सन् १९२० का आस्ट्रियन गणतन्त्र का विधान (धारा १४०) सर्वोच्च वैधानिक न्यायालय को, संघीय मन्त्रि-परिषद् की प्रार्थना पर, संघीय कानूनों की वैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय देने का अधिकार प्रदान करता है। परन्तु यदि न्यायालय के समक्ष किसी मामले में संघीय कानून की वैधानिकता के सम्बन्ध में मद्देह प्रकट किया गया हो तो मन्त्रि-परिषद् की प्रार्थना आवश्यक नहीं है। उस दशा में मन्त्रि-परिषद् की प्रार्थना के बिना ही न्यायालय अपने ही दायित्व पर प्रश्न का निर्णय कर सकता है। यह सिद्धान्त अमेरिकन सिद्धान्त से भिन्न है; वहाँ अवैधानिकता के प्रश्न पर परामर्शात्मक न्यायिक मत के रूप में न्यायालय का निर्णय प्राप्त किया जा सकता है—अर्थात् सरकार की प्रार्थना पर, किसी मुकद्दमे में केवल वादों द्वारा नहीं। परन्तु यह प्रणाली सन् १९३४ के आस्ट्रियन विधान द्वारा उठा दी गयी।<sup>१</sup>

अन्य योरोपियन देशों में

बेकॉंस्तोवाकिया का विधान (Introductory Law, Article I) ने यह सिद्धान्त स्थापित किया है कि व्यवस्थापिका के जो कानून विधान के विरुद्ध हैं, वे अवैधानिक हैं। आस्ट्रिया की भाँति उस देश में भी कानूनों की अवैधानिकता का निर्णय देने का अधिकार एक विशेष 'वैधानिक' न्यायालय को दिया गया है; साधारण न्यायालयों को केवल यह निर्णय करने का ही अधिकार है कि कानूनों को राष्ट्रपति ने समुचित रीति से नियमपूर्वक जारी किया है या नहीं (धारा १०२)। किन्तु अध्यादेशों के सम्बन्ध में साधारण न्यायालय वैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय दे सकते हैं। इस विधान के प्रचीन प्रथम ६ वर्षों में वैधानिक न्यायालय ने अनेक कानूनों को अवैधानिक घोषित किया।<sup>२</sup> क्लैमैण्ड और यूगोस्लाविया के विधानों में इस सम्बन्ध में कोई उल्लेख नहीं है। पोर्लैण्ड के विधान में तो यह स्पष्ट उल्लेख है कि न्यायालयों को समुचित रीति से प्रचलित किये गये कानूनों की वैधता के सम्बन्ध में निर्णय करने का कोई अधिकार नहीं है (धारा ८१)।

स्विटजरलैण्ड में जहाँ संघ-शासन-प्रणाली प्रचलित है, संघीय न्यायालय को प्रांतीय व्यवस्थापिकाओं के उन कानूनों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है, जो संघीय विधान के प्रतिकूल हैं (धारा ११३), परन्तु वह संघ-पालमिण्ट के कानूनों की वैधानिकता का निर्णय नहीं कर सकता।<sup>३</sup>

१. जब सर्वोच्च वैधानिक न्यायालय (Supreme Constitutional Court) किसी कानून को अवैधानिक घोषित कर देता है तब संघ के पार्लमन्ट की तुरन्त ही उसका प्रकाशन गजट में कर देना पड़ता है। यदि न्यायालय इस प्रकार कानून के रद्द हो जाने के सम्बन्ध में कोई तिथि निर्धारित नहीं करता, तो गजट में प्रकाशन के दिन से ही वह रद्द समझा जाता है।
२. ७ नवम्बर सन् १९२२ को यह निर्णय दिया गया कि वह साधारण कानून जो सरकार को ऐसे मामले में अध्यादेश द्वारा कार्य करने का अधिकार देता है, जिसमें व्यवस्थापिका के कानून बनाना चाहिए, विधान की धारा ६ तथा ५५ के प्रतिकूल है।
३. Brooks, Government and Politics of Switzerland, p. 116. स्विस लोगों के अमेरिकन सिद्धान्त की स्वीकार न करने के कारणों में लिए Cunningham, The Swiss Confederation, p. 295 देखिये।

रुमानिया (सन् १९२३) के विधान द्वारा अपील के न्यायालय को यह स्पष्ट अधिकार दिया गया है कि वह कानूनों को अवैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय करे और उन कानूनों को लागू करने में इन्कार कर दे जो अवैधानिक हैं, किन्तु इस प्रकार का निर्णय केवल उसी मामले में लागू हो सकता है जिसका फैसला किया गया हो।<sup>१</sup> इस तरह न्यायालय सरकार की प्रार्थना पर किसी काल्पनिक मामले में ऐसा निर्णय नहीं दे सकता।

नॉर्वे में न्यायिक पूर्व-उदाहरणों (Judicial precedents) द्वारा यह सिद्धान्त स्थापित हो चुका है कि न्यायालय कानूनों की अवैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय दे सकते हैं। इसी प्रकार का अधिकार ग्रनान के सर्वोच्च न्यायालय के अनेक निर्णयों में भी स्वीकृत किया गया है।<sup>२</sup>

### ब्रिटिश प्रथा

इस विवेचन से यह स्पष्ट है कि अमेरिका के अवैधानिकता के सिद्धान्त ने योरोप में काफी प्रगति की है और वहाँ कानून-विशेष ने इसका जैसा प्रचार किया है, उससे यही प्रतीत होता है कि भविष्य में इसका और भी अधिक विस्तार होगा। किन्तु योरोप के अधिकांश राज्यों में अब भी यही नियम प्रचलित है कि व्यवस्थापिका ही अपनी सत्ताओं की एकमात्र निर्णायिका है और व्यवस्थापिका जिस किसी कानून को स्वीकार करती है, उसे न्यायालय को लागू करना चाहिए, चाहे वह स्पष्टतया विधान के प्रतिकूल हो क्यों न हो। ग्रेट ब्रिटेन में तो पार्लामेंट को सर्वोच्चता विधान की आधारशिला है; यदि पार्लामेंट कोई ऐसा कानून बनाती है, जो जनता के अल्पमत पवित्र वैधानिक अधिकारों पर प्रहार करता है तो लोकमत उसे अवैधानिक घोषित कर सकता है; परन्तु कोई भी न्यायालय ऐसे कानून का अवैधानिक घोषित करने का साहस नहीं करेगा और उसे वैसे ही लागू करेगा, जैसे वह वैधानिक हो।<sup>३</sup> ग्रेट ब्रिटेन में केवल प्रिवी कौंसिल की न्याय-समिति (Judicial Committee) (जो ब्रिटिश उपनिवेशों तथा डॉमिनियनों की अपील सुनती है) को यह अधिकार प्राप्त है। यह किसी उपनिवेश या डॉमिनियन (Dominion) की व्यवस्थापिका के कानून को अवैधानिक घोषित करके इस सिद्धान्त का प्रयोग करती है। ब्रिटिश न्यायालय 'परिषद् के प्रादेशों' (Orders-in-Council) तथा मन्त्रि-परिषद् के अन्य प्रादेशों (Executive Orders)

१. रुमानिया के पूर्व विधान के समय में भी न्यायालय इस अधिकार का प्रयोग करते थे, यद्यपि विधान में इस प्रकार का कोई उल्लेख नहीं था।
२. Duguit, *Traité de droit Const.*, 2nd ed. (1923), Vol. III, p. 680.
३. परन्तु अपने समय में कोक (Coke) ने यह कहने का साहस किया था कि पार्लामेंट का जो कानून सामान्य अधिकार एवं बुद्धि के विपरीत है, वह सामान्य कानून (Common Law) की दृष्टि में दूर्य माना जाना चाहिए। (8 Coke 114)। Hearn (*Government of England*, pp 37-40) ने भी इसी मत को स्वीकार किया। परन्तु आधुनिक विचार इन मत के विपरीत है और किसी भी न्यायालय ने पार्लामेंट के किसी कानून को अवैधानिकता के आधार पर भूय घोषित करने के अधिकार का दावा नहीं किया है। इस विषय पर Dicey, *Law of the Constitution*, Lect. II और Lowell, *The Government of England*, Vol. I, pp. 6-7 देखिये।

cutive acts) को शून्य घोषित कर सकते हैं यदि वे विधान या अन्तर्राष्ट्रीय कानून के प्रतिकूल हो (उदाहरणार्थ, जर्मोरा के मामलो में) ।

### फ्रेंच सिद्धान्त और प्रयोग

इसी प्रकार फ्रान्स में पालमिण्ट की सर्वोच्चता आधारभूत वैधानिक सिद्धान्त है और किसी भी कानून को, जो उसके द्वारा निमित्त किया जाता है और राष्ट्रपति द्वारा यथोचित रीति से जारी किया जाता है, पालन करना न्यायालयों के लिए अनिवार्य है, चाहे वह विधान के अनुकूल हो या प्रतिकूल । यह प्रश्न सबसे प्रथम बार सन् १८३३ में फ्रेंच कोर्ट ऑफ़ कैसेशन (Court of Cassation) के समक्ष पालमिण्ट द्वारा स्वीकृत एक प्रेस कानून के सम्बन्ध में उपस्थित हुआ था, जो सन् १८३० के वैधानिक चार्टर की धारा ६६ के सर्वथा प्रतिकूल था । एक सुप्रसिद्ध फ्रेंच कानून-विद्वद् ने न्यायालय से जोरदार अपील की कि इस कानून को अवैधानिक घोषित कर दिया जाय । उसने यह भी कहा कि यदि पालमिण्ट शासन-विधान की किसी धारा का निर्मोक्त होकर उल्लंघन कर सकता है, तो फ्रान्स में वास्तव में कोई विधान ही नहीं रह जाता और पालमिण्ट पर उसने जो प्रतिबन्ध लगाये हैं, वे बूझा हैं । परन्तु न्यायालय ने यह निर्णय किया कि उसे किसी भी कानून को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है । दूसरे वर्ष न्यायालय ने इस निर्णय की पुनः पुष्टि की और उस समय से उसका पालन किया जा रहा है । किन्तु यह सिद्धान्त अब सुप्रतिष्ठित हो चुका है कि न्यायिक न्यायालय अवैध अध्यादेशों के उत्सर्जन के लिए अर्ध-दण्ड देने से इनकार कर सकते हैं और कौन्सिल ऑफ़ स्टेट (जो सर्वोच्च प्रशासन-सम्बन्धी न्यायालय है) शासनाधिकारियों द्वारा अपनी सत्ता का उल्लंघन करके जारी किये गये ऐसे अनियमित अध्यादेशों को, यहाँ तक कि राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गए अध्यादेशों तक को भी रद्द कर सकती है । कौन्सिल ऑफ़ स्टेट इस अधिकार का धूम प्रयोग करती है ।<sup>१</sup> फ्रेंच कानूनों का एक बृहद् भाग अध्यादेशों (Orduances) से ही बना है जो गणतन्त्र के राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गये हैं, यतः फ्रान्स में न्यायिक नियन्त्रण वास्तव में बहुत बारी है ।

जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, पालमिण्ट के औपचारिक कानूनों (Formal Acts) पर न्यायालयों का कोई नियन्त्रण नहीं है ।<sup>२</sup> यह सत्य है कि चूंकि फ्रेंच विधान में "कानून की यथोचित प्रक्रिया" (Due process of Law) ऐसा कोई वाक्यांश नहीं है और न व्यवस्थापिका सत्ता पर कोई स्पष्ट प्रयादा या प्रतिबन्ध ही है, इसलिए विधान के प्रतिकूल पालमिण्ट के कानून प्रायः असम्भव हैं । यतः यदि न्यायालयों को पालमिण्ट के अवैधानिक कानूनों को शून्य घोषित करने का अधिकार हो, तो उसके प्रयोग के अवसर कम ही मिलेंगे, जब तक कि जैसा शुम्बो प्रादि विद्वानों का मत है, सन् १७८९ के अधिकारों की घोषणा (Declaration of Rights) को वर्तमान वैधानिक फ्रेंच कानून का एक भाग न मान लिया जाय । अन्त्यथा जैसा एस्मोन ने कहा है, जिन अधिकारों की घोषणा में उल्लेख है, वे केवल विमुक्त सिद्धान्त

१. *Amer Pol Sci. Rev.*, Vol IX (1915), pp 637-57 में मैंने इस विषय का विस्तृत विवेचन किया है ।

२. फ्रेंच कानूनविद्वद् यह स्वीकार करते हैं कि न्यायालयों को किसी कानून की अवैधानिकता के आधार पर शून्य घोषित करने का अधिकार तो नहीं है, परन्तु यदि वे विधिपूर्वक जागे किये जाय तो शून्य घोषित किये जा सकते हैं ।



मान्य हो रह जाते हैं और पार्लामेंट की सत्ता पर अग्रसर में माने वाली मर्यादाओं के रूप में नहीं रह जाते। इसी कारण फ्रेंच पार्लामेंट में समय-समय पर इस आशय के प्रस्ताव रखे गये हैं कि सन् १८७५ के फ्रेंच विधान में अधिकारों की घोषणा के सिद्धान्तों को सम्मिलित कर लिया जाय और उन्हें पार्लामेंट पर बन्धनकारी बनाने के हेतु ऐसी वैधानिक व्यवस्था की जाय कि कोर्ट ऑफ़ कैसेशन या विशेषरूप में निम्न वैधानिक न्यायालय को ऐसे कानूनों को रद्द करने का अधिकार दे दिया जाय, जो उन सिद्धान्तों के विरुद्ध हों।

फ्रेंच लोगो ने न्यायालय के पार्लामेंट द्वारा स्वीकृत कानूनों को वैधानिक घोषित करने के अधिकार को स्वीकार नहीं किया है। इसका प्रथम कारण तो यह है कि न्यायालय को ऐसा अधिकार देने का अर्थ होगा—व्यवस्थापक तथा न्याय विभागों की मत्ताओं के पृथक्करण के सिद्धान्त का (जो सन् १७८६ तथा सन् १७९० में घोषित किया गया था) उत्सर्जन, द्वितीय, ऐसा करने से न्याय-विभाग व्यवस्थापक विभाग से उच्चतर हो जायगा, व्यवस्थापक विभाग ही ऐसा है जो जनता का प्रतिनिधि है और जिसका निर्वाचन उसको प्रमुखसम्पन्न इच्छा की अभिव्यक्ति के लिए हुआ है। तृतीय, इससे न्यायालयों एवं व्यवस्थापक-मण्डल के बीच विवाद एवं संघर्ष होगा और न्यायालयों के हाथ में व्यवस्थापन द्वारा सुधारों का पवरोध करने की मत्ता आ जायगी। इस प्रकार के अधिकार का प्रयोग न्यायालय (Parlements) फ्रेंच क्रांति से पहले करते थे और उसकी स्मृति के कारण क्रांतिवादियों को सन् १७९० में एक कानून (जो आज भी प्रचलित है) स्वीकार करना पड़ा जो न्यायालयों को व्यवस्थापिका के कानूनों को कार्यान्वित करने के कार्य में हस्तक्षेप करने या उन्हें स्थगित करने में रोकता है।

इस पर भी तीसरे गणतन्त्र की स्थापना के पश्चात् से फ्रांस में ऐसे अनेक विद्वान् हुए हैं, जो न्यायिक नियन्त्रण एवं समालोचन के अमेरिकन सिद्धान्त का समर्थन करने के और हाल के वर्षों में ऐसे फ्रेंच विद्वान् तथा विधान-वेत्ताओं की संख्या काफी बढ़ गयी है जो इस अमेरिकन सिद्धान्त का समर्थन करने हैं। उनमें से कुछ सबसे प्रसिद्ध विद्वान्, जैसे गुन्बी, जेजे (Geze), वायेंलेमी मानते हैं कि फ्रांस में अमेरिकन सिद्धान्त की स्थापना केवल बाधनीय ही नहीं है बल्कि वास्तव में फ्रेंच न्यायालयों को ऐसा अधिकार है; परन्तु उनमें उसके प्रयोग के लिए साहस का अभाव है। जेजे और वायेंलेमी ने सन् १९१२ में, बुसारेस्ट की एक रेलवे कम्पनी को अपनी विद्वत्तापूर्ण अनुमति देते हुए यह मान्यता प्रकट की थी कि जब राज्य ऐसी व्यवस्था करता है, जिसके अनुसार वैधानिक कानून तथा साधारण कानून में भेद स्थापित किया जाता है, व्यवस्थापिका, कार्यापालिका तथा न्यायपालिका में अन्तर माना जाता है और स्वतन्त्र न्यायिक न्यायालयों की व्यवस्था होती है, तब स्पष्ट रूप से उल्लिखित करने की आवश्यकता के बिना, स्वाभाविक एवं तात्त्विक परिणाम के रूप में यह उपलक्षित है कि वह न्यायालयों को ऐसी सत्ता प्रदान कर रहा है कि वे अपने समक्ष विचाराधीन मामलों में कानूनों की वैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय दे सकें और ऐसे कानूनों को कार्यान्वित करने में इनकार कर सकें जो विधान के प्रतिकूल हों। स्पानिया के सर्वोच्च न्यायालय ने पूर्णरूप से इस मत की स्वीकार किया। फ्रांस में गुन्बी तथा होरियो ने बड़ी विद्वत्ता के साथ इसका समर्थन किया। गुन्बी ने अपने पहले के ग्रन्थों में न्यायालयों के नियन्त्रण के प्रोत्थन को स्वीकार नहीं किया था; परन्तु अपने पिछले ग्रन्थों में उसने अपनी मूल की स्वीकार करने हुए लिखा कि 'फ्रांस में बिना किसी संश्लेष के यह

स्वीकार करता है कि यह सिद्धान्त कानून की प्रकृति का तार्किक एवं प्रादुर्भाव परिणाम है ।<sup>१</sup> वह होरियो के इन विचार से सहमत है कि जो न्यायाधीश वैधानिक तथा साधारण कानूनों के विरोध के सम्बन्ध में निर्णय करता है, वह किसी भी प्रकार से व्यवस्थापन-सत्ता के प्रयोग में हस्तक्षेप नहीं करता, वह न कानूनों को कार्यान्वित करने में बाधा डालता है और न किसी प्रकार से उन्हें स्थापित हो करता है और यदि व्यवस्थापिका का कानून लागू नहीं किया जाना, तो ऐसा न्यायाधीश निर्णयों के परिणामस्वरूप नहीं होता, बरन् इसके लिए विधान की सर्वोच्चता उत्तरदायी है, जो उस पर भी वैसी ही दण्डनकारी है जैसी एक व्यवस्थापिका पर । न्यायाधीशों को ऐसा कानून लागू करने के लिए बाध्य करना जो वास्तव में कोई कानून नहीं है क्योंकि जिनसे उसे बनाया है, उसने अपनी सत्ता का दुरुपयोग किया है, उसे विधान की भंग करने के लिए बाध्य करना है, जिसका परिणाम होगा उनकी व्यवस्थापिका पर निर्भर कर देना जो स्वयं सत्ताओं के पृथक्करण के सिद्धान्त के विरुद्ध है । फ्रेंच न्यायाधीशों के अधिकारों के सम्बन्ध में उसका मत है कि विधान में ऐसा कोई प्रादेशात्मक उपबन्ध नहीं है जो इस अधिकार का निषेध करता हो, इसके विपरीत जिनका राष्ट्रीय सत्ताओं पृथक्करण का उल्लेख किया गया है, उनमें यह अधिकार प्रतिलिखित है ।

दुम्बी ने यह धारा प्रकट की थी कि फ्रान्स में शोध हो अमेरिकन न्यायिक नियन्त्रण का सिद्धान्त प्रचलित हो जायगा और उसने यह भी भविष्यवाणी की कि भविष्य में कोर्ट ऑफ़ कैनेशन को या कौमिल ऑफ़ स्टेट को या दोनों को संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के समान अवैधानिक कानूनों के सम्बन्ध में अधिकार मिल जायेंगे ।

ब्रिटिश उपनिवेशों तथा सेटिन अमेरिका में अवैधानिक कानूनों पर न्यायिक नियन्त्रण

घोरेर के बाहर अन्य देशों में न्यायिक पर्यवेक्षण तथा निषेध के सिद्धान्त को अधिक समर्थन प्राप्त हुआ है । कनाडा के स्वतन्त्र डॉमोनियन में यह सिद्धान्त भली-भाँति प्रतिष्ठित हो चुका है कि डॉमोनियन की पार्लियमेंट तथा उसके प्रान्तों की व्यवस्थापिकाओं के जो कानून ब्रिटिश उत्तरी अमेरिका एक्ट के विरुद्ध हैं तथा प्रान्तीय व्यवस्थापिकाओं के जो कानून डॉमोनियन की पार्लियमेंट के प्रतिवृत्त हैं, वे अपनी अवैधानिकता के कारण व्यर्थ एवं शून्य घोषित किये जा सकते हैं । और जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, लन्दन में प्रिंसीपल कौमिल की न्याय-समिति उन कानूनों को, जो अवैधानिक हैं, प्रभाव-शून्य घोषित कर सकती है ।<sup>२</sup>

कॉन्स्टीटुशनल कॉमनवेल्थ एक्ट (धारा १०६) में स्पष्ट शब्दों में यह उल्लिखित है कि जब कॉमनवेल्थ के अधीन किसी भी राज्य का कोई कानून कॉमनवेल्थ के कानून के विरुद्ध है, तो राज्य का कानून उस सीमा तक अवैध माना जायगा जहाँ तक वह प्रतिवृत्त है और कॉमनवेल्थ का कानून ही मान्य होगा । यह धारा स्पष्टरूप से न्यायालयों की अवैधानिकता के प्रश्न का निर्णय करने की सत्ता प्रदान नहीं करती, परन्तु

१ देखिये, *Haines, Judicial Review of Legislation in Canada*, *Harv. Law Rev.*, Vol. XXIII (1914-15), p. 103; *LeRoy, Law of Legislative Power in Canada*; *Murray, The Constitution of Canada*, pp. 5 and 219.

ऑस्ट्रेलिया में भी अमेरिका की भाँति यह मान लिया गया है कि यह न्याय-सत्ता का एक भङ्ग है और इस कारण सभी न्यायालयों को ऐसा अधिकार है। कॉमन-वेल्थ तथा उसके राज्यों के न्यायालयों ने प्रारम्भ से ही इस अधिकार का प्रयोग किया है; परन्तु कॉमनवेल्थ कानून (Commonwealth Act) में "कानून को समुचित प्रक्रिया" (Due process of Law) वाक्य-खण्ड का अभाव होने तथा राज्यों पर अपेक्षाकृत कम वैधानिक गर्वादाएँ होने के कारण, जिन मामलों में राज्यों के कानूनों की वैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय किये गये हैं, वे अपेक्षाकृत कम हैं।<sup>१</sup>

ऑस्ट्रेलिया में हाई कोर्ट द्वारा केवल राज्यों के कानून ही अवैधानिक घोषित नहीं किये गये हैं, बल्कि कॉमनवेल्थ के कानून भी अवैध घोषित किये गये हैं।<sup>२</sup> दक्षिणी अफ्रिकन यूनिन में भी यही परिपाटी है।<sup>३</sup> नवीन थायरिस की स्टेट के विधान में यह स्पष्ट उल्लेख है कि न्यायालयों को व्यवस्थापिका के उन कानूनों को व्यर्थ एवं धूम्य घोषित करने का अधिकार है जो विधान या एंग्लो-थायरिस संधि के विरुद्ध हैं। ब्रिटिश प्रिन्सीपल ऑफ लॉ के समस्त मपील का अधिकार भी सुरक्षित रखा गया है।

लेटिन अमेरिका में भी न्यायालयों का नियन्त्रण किसी न किसी सीमा तक प्रजेंटेशन, ब्राजील, कोलम्बिया, कोलम्बिया, कोस्टारिका, क्यूबा, हेटी, होन्डुरास, मेक्सिको तथा वेनेजुएला आदि में है। कुछ राज्यों में तो, विशेष कर ब्राजील में, संयुक्त राज्य अमेरिका का यह सिद्धान्त पूर्णरूप से स्थापित हो चुका है और सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रीय तथा राज्यों के कानूनों को विधान के प्रतिकूल होने पर स्वतन्त्रता-पूर्वक अवैध घोषित करते रहते हैं, यद्यपि संयुक्त राज्य की तुलना में ऐसे मामले काफी कम होते हैं।<sup>४</sup> चीन के विधान (१० फरवरी सन् १९२३) की १०८वीं धारा में भी यह स्पष्ट उल्लेख है कि जो विधान के प्रतिकूल होंगे, वे व्यर्थ और धूम्य होंगे।

संघीय राज्यों में न्यायिक नियन्त्रण के गुण

व्यवस्थापिका के कानूनों के न्यायिक नियन्त्रण के सिद्धान्त की वांछनीयता पर विचार करते समय हमें संघ-राज्य के अन्तर्गत राज्यों एवं प्रान्तों में उसके प्रयोग तथा संघीय और एकात्मक राज्यों का विचार किये बिना राष्ट्रीय कानूनों के सम्बन्ध में उसके प्रयोग में भेद करना उचित है। जैसा पहले बताया जा चुका है, संघ-राज्य

१. देखिये, Haines, *Judicial Interpretation of the Constitution Act of the Commonwealth of Australia*, *Harv. Law Rev.*, Vol. XXX (1916-17), pp. 393 ff.
२. Warren, *Congress, the Constitution and the Supreme Court*, p. 163 तथा Moore, *The Constitution of the Commonwealth* (2nd ed.).
३. Smith, *Judicial Control of Legislation in the British Empire*. *Yale Law Journal*, Vol. XXXIV (1925) दक्षिणी अफ्रिकन यूनिन की स्थापना के पूर्व ट्रान्सवाल के न्यायालय अवैधानिक कानून को न मानने के अधिकार का दावा करते थे, परन्तु इस कारण राष्ट्रीय क्रूर से भगदा हुआ। क्रूर इस सिद्धान्त को रीतान का प्राधिकार कहना था। Lowell, *op. cit.*, 1, 7 and Gordon, *Law Quar. Rev.*, Vol. XIV, p. 343.
४. देखिये, James, *The Constitutional System of Brazil*, pp. 106 ff.

की एक मुख्य विशेषता यह है कि इसमें शासन-क्षमता का राष्ट्रीय तथा राज्य या स्थानीय सरकारों के बीच विभाजन होता है। यह विभाजन मध्य-राज्य के विधान या संयोग के मौलिक कानून द्वारा किया जाता है। उसमें या तो केन्द्रीय सरकार के अधिकारों की गणना कर दी जाती है और अवशिष्ट अधिकार प्रान्तों को दे दिये जाते हैं, अथवा प्रान्तों के अधिकारों की गणना कर दी जाती है और अवशिष्ट अधिकार केन्द्रीय सरकार को दे दिये जाते हैं। दोनों ही व्यवस्थाओं में विधान प्रान्तीय या राज्य की सरकारों तथा संघीय या केन्द्रीय सरकार की अधिकार-सीमा निर्दिष्ट कर देता है, जिसका कोई प्रतिफल नहीं कर सकता। प्रत्येक को अपने क्षेत्र में सर्वोच्चता तथा दोनों के बीच समतोलन कायम रखने के लिये, एक ऐसे निष्पक्ष, न्यायाधीश या पक्ष की आवश्यकता है जो इन सत्ताओं के बीच अधिकार-सीमा के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न हो जाने पर उनका निर्णय कर सके, अर्थात् इस प्रकार के विवाद सदैव होते रहें और संघ का अस्तित्व ही एकदम में पड़ जायगा। समस्त मध्य-राज्यों में, न्यायपालिका निष्पक्ष या पक्ष का कार्य करती है और इन सम्बन्ध में सर्वोच्च है कि शासन का अन्य कोई ऐसा विभाग नहीं है जो इस महत्वपूर्ण, अनिवार्य एवं निष्पक्ष कार्य को कर सके। यदि संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने इस कर्तव्य का पालन न किया होता, तो यह कल्पना करना सम्भव नहीं कि अमेरिकन संघ का इतिहास किस प्रकार का हुआ होता।

**एकात्मक राज्यों में न्यायिक नियन्त्रण के गुण**

एकात्मक राज्यों में व्यवस्थापिका के कानूनों पर न्यायिक नियन्त्रण की आवश्यकता कम होती है क्योंकि उसमें सत्ताओं का विभाजन तथा समतोलन बनाये रखने का कार्य नहीं होता। इसी प्रकार फ्रांस जैसे राज्यों में, जिनके विधान व्यवस्थापिका पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाने और जिनमें नागरिकों के अधिकारों की घोषणा (Bills of Rights) तथा 'कानूनों की समुचित प्रशिक्षा' का कोई स्थान नहीं होता, न्यायिक नियन्त्रण का महत्व अधिक नहीं होता और, जैसा ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, यदि व्यवस्थापिका के प्रवैधानिक कानूनों की प्रवैध घोषित करने का न्यायालय को अधिकार हो तो भी उसके प्रयोग के लिए अवसर कम पायेंगे क्योंकि व्यवस्थापिका का कोई भी कानून प्रवैधानिक नहीं हो सकता। परन्तु जिन राज्यों के विधान लिखित हैं, जिनमें सत्ता-प्रदान तथा सत्ता निषेध की व्यवस्था है और जिनमें नागरिकों के अधिकारों का विशद रूप में उल्लेख है, जिनमें नागरिकों के लिए स्वतन्त्रता का एक स्थापक क्षेत्र सुरक्षित हो जाता है, जिसकी सरकारी धात्रमण से रक्षा आवश्यक होती है, उनमें न्यायिक नियन्त्रण का सिद्धान्त महत्व प्राप्त कर लेता है। जब तक न्यायपालिका या अन्य किसी सत्ता को व्यवस्थापिका के विरुद्ध वैधानिक मर्यादाओं एवं प्रतिबन्धों को कार्यान्वित करने की शक्ति न हो तब तक नागरिक अधिकार केवल 'कागज की चिट' अथवा व्यवस्थापिका के लिए उपदेशमात्र ही रहेंगे, उनका कोई प्रभाव नहीं होगा। एक प्रसिद्ध फ्रेंच कानूनविज्ञ (Cremieux) ने सन् १८३३ में बौट्रॉफ़ केसेशन के समक्ष यह तर्क दिया था कि यदि न्यायालय को व्यवस्थापिका के उस कानून को लागू करने से इनकार करने का अधिकार नहीं है, जो विधान में विरुद्ध है, जिससे व्यवस्थापिका और भी स्वच्छन्द रूप से उसका उल्लंघन कर सके, तो इसका अर्थ यह होगा विधान केवल 'वात की रस्सी' मात्र है, जिसका कोई वास्तविक अस्तित्व नहीं है। प्रसिद्ध फ्रेंच कानूनवेत्ता लुम्बो ने स्पष्ट शब्दों में कहा है कि 'जिस देश में न्यायालय को विधान के विरुद्ध कानून को लागू करने से इनकार

करने का अधिकार नहीं, उस देश में जनता वास्तव में कानून के राज्य में नहीं रहती।<sup>१</sup> यह कथन मध्य श्रेणी या न हो, परन्तु यह तो अविच्छेदीय है कि ऐसी सत्ता के अभाव में वैधानिक तथा साधारण कानून में कोई अन्तर नहीं रह जाता और विधान की सर्वोच्चता का कोई अर्थ ही नहीं होता। व्यवस्थापिका स्वयं अपनी सत्ताओं की निष्ठाधिक्य होती है और नागरिकों को विधान द्वारा जो अधिकार प्राप्त होते हैं, उनका उपयोग अनिश्चित रहता है।

### न्यायिक नियन्त्रण की समीक्षा

इस पर भी न्यायिक नियन्त्रण के मिथान्त के संयुक्त राज्य अमेरिका में, जहाँ इस मिथान्त का विकास हुआ था और जहाँ इसका सबसे अधिक प्रचार है, बड़े विरोधी रहे हैं और आज भी हैं। इससे विरोधी मिथान्तिक दृष्टि में तथा इसके परिणामों की दृष्टि में इसकी आलोचना करते हैं। वे इसकी आलोचना इसलिए करते हैं कि इसमें व्यवस्थापिका तथा न्यायिक सत्ताओं के पृथक्करण के मिथान्त का उल्लंघन होता है और इसमें व्यवस्थापिका पर न्यायशासिक का वास्तविक प्रभुत्व स्थापित हो जाता है। यह न्यायालयों की व्यवस्थापिका के कानूनों की, जिनकी जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों ने रचना की है, अन्वय या अन्य घोषित करने का अधिकार देकर उन्हें अन्तिम व्यवस्थापक एवं राजकीय नीति का नियन्त्रणकर्ता बना देता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, प्रो० बर्गेस की भाषा में इसके कारण सामान्य 'दक्षिणी का कुर्मनसन्' बन जाता है।<sup>२</sup> क्योंकि साधारणतया न्यायाधीशों का निर्वाचन जनता द्वारा नहीं होता, वे उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते और न उनके नियन्त्रण में ही होते हैं। यह प्रणाली एक आलोचक के शब्दों में वास्तव में 'न्यायाधीशों का कुर्मनसन्' है।<sup>३</sup>

यह तर्क भी दिया जाता है कि इसमें न्यायालयों पर व्यवस्थापक एवं राजनीतिक दायित्व आ पड़ते हैं और इस प्रकार इस स्वस्थ मिथान्त की अवहेलना होती है कि न्यायाधीशों का एकमात्र सामाजिक एवं समुचित कार्य केवल कानूनी विवादों का निर्णय करना है। संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायालयों की इस प्रथा की हाल ही में केवल क्रांतिवादियों द्वारा ही नहीं, जो न्यायिक नियन्त्रण के मिथान्त के ही विरोधी हैं, बल्कि प्रसिद्ध अनुदार कानूनवेत्ताओं द्वारा भी आलोचना की गयी है, जिन्होंने न्यायिक नियन्त्रण के सामान्य मिथान्त को उचित समझते हुए भी अधिक तथा सामाजिक कानूनों के प्रति, आ यात्र की अवस्था में अत्यन्त आवश्यक है, न्यायालयों की विरोधी तथा मजबूत मनोवृत्ति के कारण उनकी निन्दा की है।<sup>४</sup> इस प्रकार के अनेक मामलों में न्यायालयों ने कानूनों की प्रवैधानिक घोषित कर यात्र की परिवर्तित अवस्था में अदालतों की शपथों की आर्पण तथा सामाजिक नीतियों का समर्थन किया है और

१. *Traité de droit Const.* (1923), Vol. III, p. 675.

२. *Political Science and Constitutional Law*, Vol. II, p. 365.

३. *Roe, Our Judicial Oligarchy* (1912).

४. तुलना कीजिये, Freund, *Standards of American Legislation* (1917), p. 32; Dodd, *Social Legislation and the Courts*, *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXVIII (1913), pp. ff.; also his *The Growth of Judicial Power*, Vol. XXIV, *Ibid.*, pp. 193 ff.; Merriam, *American Political Ideas*.

मानव अधिकारों की अपेक्षा साम्प्रतिक अधिकारों के प्रति अधिक आदर प्रकट किया है। उनका कथन है कि न्यायालय अयोग्य हैं क्योंकि उन्हें आधुनिक आर्थिक सामाजिक जीवन के तथ्यों का समुचित ज्ञान नहीं है जिससे वे इस प्रकार के कानूनों की आवश्यकता तथा मूल्य के सम्बन्ध में समुचित निर्णय दे सकें।<sup>१</sup> ऐसे मनेक उदाहरण हैं जिनमें राज्यों के कानून इसलिए अवैध घोषित कर दिये गये कि वे राज्यों के विधानों के प्रतिकूल थे। परन्तु उन कानूनों के पक्ष में इतना प्रबल लोकोमत था कि न्यायालयों द्वारा इस प्रकार कानूनों के अवैध घोषित होने पर न्यायालयों के निषेध अधिकार का प्रतिक्रमण करने के लिए विधान में संशोधन किये गये। ऐसा कॉलोरेडो में सन् १९०२ में और न्यूयार्क में सन् १९१२ में हुआ।

**न्यायालय के निर्णयों पर जनमत-संग्रह**

हाल के वर्षों में न्यायालयों ने जल्दी-जल्दी कानूनों को अवैधानिक घोषित किया है; इस कारण कुछ वर्षों पूर्व यह आन्दोलन प्रारम्भ हुआ कि न्यायालयों के निर्णयों को 'रद्द करने' (Recall) की व्यवस्था होनी चाहिए और सन् १९१२ में क्लैबैस्ट ने इसका जोरदार समर्थन किया। सर्वोप में, प्रस्ताव इस प्रकार था कि यदि न्यायालय व्यवस्थापिका के किसी कानून को अवैधानिक घोषित कर दे तो उस पर जनमत (Referendum) लिया जाय और यदि बहुमत का निर्णय कानून के पक्ष में हो, तो न्यायालय के निर्णय को उपेक्षा करके कानून पर प्रयत्न किया जाता रहे। सन् १९१२ में कॉलोरेडो के विधान में एक धारा इसी प्रकार की जोड़ी गयी थी, परन्तु अन्य किसी राज्य ने इसका अनुकरण नहीं किया।<sup>२</sup> इस प्रस्ताव की अमेरिकन कानून-विदों ने तीव्र आलोचना की है क्योंकि उनके विचार में इससे न्यायाधिकार की स्वतन्त्रता ही नष्ट नहीं हो जायगी, बरन् अमेरिकन शासन-पद्धति की नींव भी डूब जायगी।<sup>३</sup> सन् १९११ में अमेरिकन बार एसोसियेशन ने न्यायाधीशों के प्रत्याह्वान तथा न्यायिक निर्णयों को जनमत द्वारा रद्द कराने के प्रस्ताव की निन्दा की और इसके विरुद्ध प्रचार के लिए एक प्रचार-समिति नियुक्त की थी।

**विभाजित निर्णय**

संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायालयों द्वारा न्यायिक नियन्त्रण की सत्ता के प्रयोग का जो विरोध हुआ है, उसका एक कारण यह है कि कानून प्रायः न्यायालय के न्यायाधीशों के बहुमत से अवैधानिक घोषित किये गये हैं; संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय में तो चार के विरुद्ध पाँच न्यायाधीशों के मत से ही कानून अवैधानिक घोषित कर दिये जाते हैं। इस प्रकार के निर्णय इस बात के प्रमाण हैं कि कानूनों को अवैधानिक घोषित करने में स्वयं न्यायालयों की सन्देह होता है, परन्तु फिर भी उन्हें वे अवैध ठहरा देते हैं। हम आपत्ति को दूर करने के लिए चाहिये तथा

१. तुलना कीजिये, Pound, Common Law and Legislation, *Harv. Law Rev.*, Vol. XXI, p. 403.

२. इतिनाय में सन् १९०७ से सन् १९१५ तक २५७ मामलों में कानून अवैधानिक घोषित कर दिये गये थे। Dodd, Political Safeguards and Guarantees, *Columbia Law Review*, April, 1915, p. 16

३. देखिये, Merriam, op. cit., Ch. 6.

४. Taft, Popular Government, pp. 147 ff. Wickersham, The Changing Order, Ch. 12-13; Merriam op. cit., pp. 194-196.

उत्तरी डेकोटा के विधायी में इस प्रकार का संशोधन किया गया है कि न्यायालय द्वारा कानून असाधारण बहुमत से ही अवैधानिक घोषित किये जा सकते हैं। सन् १८१३ में सीनेटर जोरा ने इस प्रश्न का प्रस्ताव रखा था कि कांग्रेस के कानूनों को अवैधानिक घोषित करने के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के ६ न्यायाधीशों में से कम से कम ३ न्यायाधीश सहमत होने चाहिए।<sup>१</sup> परन्तु यह कहा जाता है कि यदि ऐसा प्रस्ताव स्वीकृत हो जाय तो न्यायालय के निर्णय अल्पमत द्वारा होने लगेंगे।<sup>२</sup>

### उपसंहार

न्यायिक नियन्त्रण के सिद्धान्त के सम्बन्ध में जो विविध विचार प्रकट किये गये हैं और जो आलोचनाएँ की गयी हैं और जिन-जिन परिवर्तनों का सुझाव किया गया है, उन सब पर यहाँ विचार करना सम्भव नहीं है। इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि अमेरिका में इस प्रकार की आलोचनाओं को जनता ने पसन्द नहीं किया और अमेरिका के कानूनविज्ञों के विशाल बहुमत ने प्रस्तावित परिवर्तनों को पसन्द नहीं किया। यही सम्भावना मालूम होती है कि न्यायिक नियन्त्रण के वर्तमान सिद्धान्त तथा प्रयोग भविष्य में भी मान्य होंगे और दूसरे देशों में इसका जो विस्तार हो रहा है, उसमें यह स्पष्ट है कि यह संसार के कानून-विज्ञान का एक महत्वपूर्ण अंश बन जायगा।

### न्यायालयों का कानून-निर्माण का कार्य

कुछ देशों में न्यायालयों का प्रथम कार्य है—कानून-निर्माण तथा उसका विकास। न्यायालयों द्वारा जो कानून-रचना होती है, उसे न्यायाधीश द्वारा निर्मित कानून (Case Law or Judge-made Law) कहा जाता है; लैटिन देशों में इसे 'ज्युरिसप्रूडेन्स' (Jurisprudence) कहते हैं। उन्हीं यह सत्ता न्यायाधीशों के कानूनों की व्याख्या करने और इंग्लैण्ड यादि ऐंग्लो-सेक्सन देशों में किसी प्रश्न में सम्बन्ध में कानून न हो तो सामान्य कानून (Common Law) क्या है, इसका निर्णय करने के सार्वभौम अधिकार से प्राप्त होती है। अधिक प्रस्पष्टता एवं पार्लिमेण्टरी कानूनों का समीक्षा तैयार करने वाले कमचारियों की उपयोगिता एवं प्रभावधानी के कारण कानून का कार्य कभी-कभी स्पष्ट नहीं होता<sup>३</sup> और जब न्यायाधीशों को ऐसे कानूनों को लागू करना पड़ता है, तब उसके सम्बन्ध में उन्हें यह निर्णय करना पड़ता है कि वास्तव में व्यवस्थापिका ॥ क्या मन्तव्य था। इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि कभी-कभी कानून का कोई अर्थ ही नहीं होता क्योंकि जो प्रश्न न्यायालय में उठाया गया है, वह व्यवस्थापिका के सामने कभी माया ही नहीं था और

१. Sen. Doc., 67th Congress, 4th Sess (Feb. 19, 1923), p. 2587 पर उसका स्रोत देखिये।
२. Warren, Congress, the Constitution and the Supreme Court, Ch. 6. वारेन ने बताया कि इसका अर्थ तो यह हुआ कि यदि ३ न्यायाधीशों में से ७ को सहमति आवश्यक हो और उनमें से एक भी कम हो तो ६ के विरुद्ध ३ न्यायाधीशों का निर्णय रहेगा और इस प्रकार उस न्यायालय का निर्णय अल्पमत का निर्णय होगा।
३. तुलना कीजिये, Baldwin, The American Judiciary, p. 81; Cooley, Constitutional Limitations, p. 70 तथा Lieber, Legal and Political Hermeneutics, p. 13.

उसके विषय में वह कुछ राय प्रकट नहीं कर सकती थी। ऐसे मामलों में न्यायाधीश का यह निर्णय करना कर्तव्य नहीं है कि न्यायालय का क्या मन्तव्य था, वरन् 'यह अनुमान करना उसका कर्तव्य हो जाता है कि यदि यह प्रश्न व्यवस्थापिका के समक्ष उपस्थित होता, तो वह क्या निर्णय करती। इस प्रकार व्यवस्थापिका में जो बात छूट गयी है, उसके सम्बन्ध में न्यायाधीश को व्यवस्था देनी पड़ती है।<sup>१</sup> यह न्यायाधीश का अधिकार ही नहीं, कर्तव्य भी है। फ्रान्स का नागरिक कानून यह घोषित करता है कि जो न्यायाधीश इस आधार पर किसी मुकद्दमे का निर्णय करने से इन्कार कर देता है कि इस विषय पर कोई कानून नहीं है या वह अस्पष्ट अथवा अपूर्ण है तो उस पर न्याय न करने का दोषारोपण वादो द्वारा किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में न्यायाधीश को आवश्यक रूप से कानून बनाना पड़ता है। इसी प्रकार, रोम के न्यायाधीशों ने 'बारह सूचियों' (Twelve Tables) के आधार पर एक बड़े कानून-संग्रह का निर्माण किया था। इसी प्रकार इंग्लैण्ड का 'कॉमन लॉ' का बृहद् संग्रह का अधिकांश भी न्यायाधीशों द्वारा निर्मित है। प्रो० डायसी का कथन है कि इंग्लैण्ड में कानून का अधिकांश और कई तो यहाँ तक कहेंगे कि उसका बहुत बड़ा भाग न्यायाधीशों द्वारा निर्मित है। न्यायाधीशों द्वारा निर्मित कानूनों के अन्तर्गत प्रसंविदा-कानून (Law of Contract), शारीरिक एवं साम्प्रतिक हानियों सम्बन्धी कानून (Law of Torts), न्याय्यता के सिद्धान्त (Principles of Equity) और वैयक्तिक अन्तर्राष्ट्रीय कानून (Private International Law) आ जाते हैं। इन कानूनों को पार्लामेंट ने कभी नहीं बनाया और कानून संग्रह में इनका कहीं उल्लेख नहीं है; यह सब न्यायाधीशों का कार्य है और न्यायालयों के विवरणों में ये कानून मिलेंगे। यही यह भी उल्लेखनीय है कि पार्लामेंट के अनेक कानून तो न्यायालयों द्वारा निर्मित कानूनों की कानूनी घोषणामात्र हैं।<sup>२</sup> इसी प्रकार योरोप के कुछ देशों में, जहाँ न्यायालयों के पूर्व उदाहरण (Precedents) का महत्व इंग्लैण्ड की अपेक्षा कम है, न्यायाधीशों द्वारा निर्मित कानून भी विवाद रूप में विद्यमान हैं। फ्रान्स में समस्त प्रशासनिक कानून (Administrative Law) कॉमिल ऑफ स्टेट के, जो राज्य का सर्वोच्च प्रशासन न्यायालय है, निर्णयों से ही बना है। इस पर भी कुछ फ्रेंच कानूनविज्ञ यह मानते हैं कि ऐसे मामलों में न्यायाधीश कानून बनाते नहीं हैं, बल्कि वे उसका अन्वेषण करते हैं, अर्थात् वह किसी विषय में प्रचलित रिवाज का निदधन करते हैं और उस पर अपनी अधिकारयुक्त स्वीकृति की छाप लगा देने हैं। यह अमेरिकन कानून-विज्ञ जेम्स कार्टर का विचार था। वह यह मानता था कि न्यायालय इंग्लैण्ड के कॉमन-लॉ के निर्माता नहीं हैं, वह तो उनको सोज निवासने वाले हैं।<sup>३</sup> यह सिद्धान्त बहुत दिनों तक प्रचलित रहा। उसका मन्तव्य यही था कि कॉमन-लॉ प्रथा-सम्बन्धी कानून या और न्यायाधीश उसे 'बनाते' नहीं थे, प्रत्युत खोजते थे। अतः न्यायालयों

१. Gray, *The Nature and Sources of Law*, p. 165.

२. *Law and Public Opinion in England* (1905), pp. 360, 484. Edward Jenks (*Harv. Law Review*, Vol XXX, p. 14) का अनुमान है कि इंग्लैण्ड के कानून के मौलिक सिद्धान्तों का दो-तिहाई भाग न्यायाधीश-निर्मित है।

३. *The Ideal and the Actual in the Law*, *Amer. Law Rev.*, Vol. XXIV, pp. 752 ff.



को रिपोर्टें प्रयाप्तों के प्रमाणमात्र ही थे, वे स्वयं कानून के स्रोत नहीं थे।<sup>१</sup>

परन्तु आज कानूनविज्ञों का बहुमत इसी विचार के पक्ष में है कि अमेरिका एवं इंग्लैण्ड में न्यायाधीश पूर्व-प्रमाणों (Precedents) द्वारा, त्रिनकी स्थापना वे अपने निर्णयों में निर्माण करते हैं, कानून-निर्माण करते हैं।<sup>२</sup> न्यायाधीश द्वारा निर्मित कानून के विचार की पहले से आलोचना की जाती रही है और आज भी उसके आलोचकों का अभाव नहीं है। उनकी दृष्टि में ऐसा करना व्यवहारिका के कार्य का न्यायाधीशों द्वारा अग्रहरण है। परन्तु थोड़ा मत तो यह है कि न्यायालयों द्वारा कानून-निर्माण का कॉपन-माँ के विकास में महत्वपूर्ण स्थान है। लॉर्ड ब्राइस ने कहा है कि 'मानवोप कार्य जेबे हैं, ऐसी अवस्था में शासन की प्रत्येक योजना के किसी न किसी भाग में विस्तार के लिए कोई मुञ्जायज होनी चाहिए और यदि विधान बँडोर है तो न्यायाधीशों को उसमें सपोत्तापन लाना चाहिए।'<sup>३</sup>

**न्यायिक पूर्व-प्रमाण या दृष्टान्त**

न्यायालयों के निर्णय जो कानून घोषित या निर्मित करते हैं, वे पूर्व-प्रमाण या दृष्टान्त (Precedents) कहे जाते हैं। पूर्व-प्रमाणों का समस्त कानून-प्रणालियों में बड़ा प्रभाव रहा है; परन्तु अंग्ल-अमेरिकन-प्रणाली में उनका प्रभाव सर्वाधिक रहा है। ब्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटिश उपनिवेशों तथा साम्राज्य में पूर्व-दृष्टान्तों का विशेष मान है; यह केवल कानून का साधन ही नहीं, बरन् कानून का स्रोत भी होता है और सिद्धान्तरूप से समस्त न्यायालयों पर बन्धनकारी होता है, परन्तु फ्रांस, जर्मनी तथा साधारणतया योरोप में, जहाँ समस्त कानूनों का संग्रह हो चुका है, वहाँ न्यायालयों के पूर्व-निर्णय अघोनस्य न्यायालयों पर भी बन्धनकारी नहीं हैं।<sup>४</sup> उनकी कोई कानूनी सत्ता नहीं है और उनका कानूनी मूल्य कानून के टीकाकारों के मती में विशेष कुछ नहीं होता; परन्तु व्यवहार में उनका बड़ा घादर होता है और उनका अनुसरण भी प्रायः किया जाता है।

मुप्रसिद्ध अंग्ल कानून-विशारद सर फ्रैंडरिक पॉलक ने न्यायाधीशों द्वारा निर्मित कानून की प्रणाली की तुलना प्राकृतिक विज्ञान की प्रणाली में की है। जिस प्रकार विज्ञान प्रत्येक प्रयोग और परीक्षण से विकसित होता है, उसी प्रकार प्रत्येक

१. इस सिद्धान्त का सबसे प्रसिद्ध योरोपियन समर्थक सेविग्नो (Savigny) था।
२. तुलना कीजिये, Gray, op. cit., विशेषकर पृष्ठ १६४ और २२१ तथा Solmond (The Theory of Judicial Precedents, Law Quar. Rev., Vol. XVI (1900), pp. 379 ff.) जिसने कहा है कि इंग्लैण्ड के कॉमन्-लाँ का निर्माण न्यायाधीशों ने अपने निर्णयों द्वारा स्थापित पूर्व-प्रमाणों से किया है।
३. Studies in History and Jurisprudence, Vol. I, p. 197. Dicey (op. cit., p. 395, n. 2) ने कहा है कि यह तो ठीक है कि प्रियेज न्यायाधीश कानून का निर्माता नहीं, व्याख्याता है, फिर भी वह अपनी व्याख्या में कानून का निर्माण करता है, चाहे हम उसे न्यायाधीश-निर्मित कानून कहें या और कुछ।
४. तुलना कीजिये, Gray, (op. cit., p. 193) तथा Salmond, उपर्युक्त लेख पृष्ठ १७६ तथा Dicey (op. cit., p. 485) जिसने कहा है कि महाद्वीप पर (योरोप में) इंग्लैण्ड की प्रणाली पूर्व-प्रमाणों का मान कम है, फिर भी वे माने जाते हैं।

मामले में दिये हुए निर्णय भी कानून के विकास को एक कदम आगे बढ़ाते हैं, भविष्य के विचार एवं तर्कों के लिए उनसे नया उपादेय (Datum) प्राप्त होता है।<sup>१</sup> किसी निर्णय का मूलभूत सिद्धान्त, जिसमें पूर्व-दृष्टान्त का निर्माण होता है, निर्णायक विचार (Ratio Decidendi) कहलाता है; न्यायाधीश द्वारा जो कुछ ऐसी बात कही जाती है, जो निर्णय के समर्थन के लिए आवश्यक नहीं है, प्रामाणिक कथन (Obiter Dicta) माना है। ऐसे कथन में कानून की गति नहीं होती और वह भावी मामलों में न्यायाधीशों पर बन्धनकारी नहीं होता।

पूर्व-निर्णय सामान्यतया दो प्रकार के होते हैं : प्रथम, वे जो भविष्य के लिए कानून बनाते हैं ; द्वितीय, वे जो केवल वर्तमान कानून को घोषित करते हैं। दूसरे प्रकार के पूर्व-निर्णय पहले की अपेक्षा अधिक संख्या में हैं, यद्यपि पहले प्रकार के निर्णय अधिक महत्व के होते हैं। उनका वर्गीकरण 'साधिकार' (Authoritative) और 'अनुनयात्मक' (Persuasive) पूर्व-निर्णयों के रूप में भी किया गया है। साधिकार पूर्व-निर्णय वह है जिसे भविष्य में न्यायाधीशों को अनिवार्य रूप में स्वीकार करना पड़ता है, अनुनयात्मक पूर्व-निर्णय वह है जिसे न्यायालय मानने के लिए बाध्य नहीं है; परन्तु न्यायाधीश उस पर विचार कर सकते हैं और अपनी दृष्टानुसार उसका उपयोग कर सकते हैं। सर्वोच्च न्यायालयों के निर्णय साधिकार निर्णय होते हैं और समस्त निम्न न्यायालयों के लिए वे बन्धनकारी होते हैं। अनुनयात्मक निर्णयों के उदाहरण विदेशी न्यायालयों के निर्णय हैं (विशेषकर ऐंग्लो-मेक्सन देशों में)।<sup>२</sup>

**निर्णय की स्थिरता (Stare Decisis) का सिद्धान्त**

जैसा ऊपर कहा जा चुका है, न्यायालयों के पूर्व-निर्णय, जो साधिकार प्रकार के होते हैं, न्यायाधीशों पर बन्धनकारी होते हैं, परन्तु यदि वे उन्हें कानून या तर्कों के विपरीत होने के कारण गलत मानें तो वे उन्हें अस्वीकार भी कर सकते हैं और अन्य न्यायालय उन्हें रद्द भी कर सकते हैं, परन्तु व्यवहार में अमेरिका तथा ब्रिटिश साम्राज्य में ऐसा नहीं होता। उन देशों में, 'निर्णय की स्थिरता' कानून-विज्ञान का एक मौलिक सिद्धान्त है। इसमें निश्चयता तो बनी रहनी है परन्तु कानून के सुक्तिपुक्त विकास में बाधा पड़ती है। फिर भी ऐसा विश्वास है कि इसके साम इसकी हानियाँ से अधिक हैं। जब एक पूर्व-निर्णय प्रतिष्ठित हो जाता है, तब अधिकार उसमें निहित हो जाते हैं और इस आशा में कि भविष्य में उनका पालन किया जाएगा, उसके अनुसार इकार भी किये जाते हैं। यद्यपि आरम्भ में पूर्व निर्णय की नींव मूल पर ही हो तो भी न्याय की यह भाँति है कि पूर्व निर्णय का मान दिया जाय। सॉर्न एलन ३ कहा है कि 'प्रत्येक न्यायाधीश कानून में कुछ न कुछ सुधार करने का विचार करे इसकी अपेक्षा यह उत्तम है कि कानून निश्चित हो।' परन्तु सीरोप के महाद्वीप में इसमें भिन्न विचार एवं प्रथा प्रचलित है। वहाँ यह विश्वास किया जाता है कि न्यायालयों के ऐसे निर्णय का, जो पुराना हो गया हो या जो आरम्भ से ही गलत हो, पालन करने की हानि उस प्रस्थापी या कभी-कभी होने वाली असुविधा या अन्याय से अधिक है जो उसका अवहेलना करने से उत्पन्न हो सकती है। अतः कानून का विकास बोद्धिक सिद्धान्तों तथा समूह न्याय के आधार पर होना चाहिए, पूर्व-निर्णयों की स्थिरता के सिद्धान्त

१. Essays in Jurisprudence and Ethics, p. 237 तथा First Book of Jurisprudence, pt. II, Ch. 6.

२. इस विषय का Salmond के उपर्युक्त लेख में विस्तृत विवेचन है।

के आधार पर नहीं। इनमें से जिस प्रणाली में अधिक लाभ है, इस विषय पर विचारों तथा प्रणालियों में शायद सदा भेद रहेगा।<sup>१</sup>

## (२) न्यायपालिका का संगठन

संगठन के सिद्धान्त

प्रत्येक देश में न्यायपालिका, व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका दोनों से सारतः भिन्न होती है। जिन मर्यादाओं का ऊपर वर्णन हो चुका है<sup>२</sup>, उसके अधीन राजकल सर्वोच्च कार्यपालिका की सत्ता एक व्यक्ति को सौंपी जाती है जबकि व्यवस्थापिका सत्ता बहुसंख्यक सभा के हाथ में होती है, जिसके साधारणतया दो सदन होते हैं। परन्तु न्याय-सत्ता का प्रयोग न तो एक व्यक्ति करता है और न एक बहुसंख्यक सभा, बरन् अनेक न्यायाधीश या एक से अधिक न्यायाधीश वाले न्यायालय करते हैं जिनका संगठन सोव्हीनुमा होता है जिसमें सबसे ऊपर अपील का एक सर्वोच्च न्यायालय होता है।<sup>३</sup> इंग्लैण्ड में अपील के न्यायालयों को छोड़ कर साधारण न्यायालयों में एक न्यायाधीश होता है, परन्तु फ्रान्स, जर्मनी तथा साधारणतया अन्य योरोपीय देशों में जस्टिस ऑफ़ द पीस (Justice of the Peace) के न्यायालय को छोड़ कर समस्त न्यायालयों में अनेक न्यायाधीश होते हैं। फ्रान्स में छोटे न्यायालयों में ३ से १५ तक न्यायाधीश होते हैं; एसाइज (Assize) के न्यायालयों में ३ न्यायाधीश होते हैं। इसी प्रकार अन्य न्यायालयों में भी होता है और जब तक कोई निर्णय कम से कम तीन न्यायाधीशों द्वारा नहीं दिया गया हो, वह मान्य नहीं होता। फ्रान्स तथा योरोप के महाद्वीप में एक न्यायाधीश द्वारा न्याय पसन्द नहीं किया जाता और यह विचार प्रचलित है कि एक निर्णय को जितने अधिक न्यायाधीश देंगे, उतना ही अधिक वह प्रामाणिक भी होगा। न्यायालय में अनेक न्यायाधीशों के होने से स्वेच्छाचारिता से सुरक्षा मिलती है और कौजबारी के मामलों में न्यायालय सरकारी वकील के प्रभाव से धिक्की तरह बच सकते हैं। परन्तु इस प्रणाली के अन्तर्गत बहुत बड़ी संख्या में न्यायाधीश नियुक्त करने पड़ते हैं। फ्रान्स में ५,००० न्यायाधीश हैं और इतने ही जर्मनी में भी हैं। इस प्रकार चाहे न्यायाधीशों को वेतन कम दिया जाय तो भी न्याय-विभाग का बजट बहुत बड़ा जाता है। इस तथा अन्य कारणों से फ्रान्स में विछले वर्गों में न्याय-मन्त्रियों ने यह प्रस्ताव किया कि निम्नस्थ न्यायालयों (Lower Courts) में

१. Dacey, op. cit., pp. 393 ff. में न्यायिक व्यवस्थापन के कुछ दोषों का विवेचन किया गया है।

२. अध्याय २०।

३. इटली में पहले ५ सर्वोच्च न्यायालय थे जो सब समवक्ष थे। परन्तु मुसोलिनी ने उनमें से ४ तोड़ दिये और केवल रोम का सर्वोच्च न्यायालय ही रह गया। सर्वोच्च न्यायालय दो प्रकार के हैं। एक प्रकार के तो अपील के हैं जो इंग्लैण्ड तथा संयुक्त राज्य की भाँति निम्न न्यायालय के निर्णयों का पुनर्विचार करके उनमें समीक्षण कर सकते हैं। दूसरे प्रकार के न्यायालय सेशन के न्यायालय हैं जो निम्न न्यायालयों से अपील में धाये हुए मामलों में दिये हुए दण्ड को केवल रद्द कर सकते हैं। कुछ छोटे अपवादों को छोड़ कर क्रैमि कोर्ट ऑफ़ सेशन का भी यही काम है।

एक न्यायाधीश-प्रणाली स्थापित की जाय।<sup>१</sup> फ्रांस, जर्मनी तथा योरोप के अन्य देशों के न्याय-विभाग का संगठन, जहाँ न्यायाधीश की संख्या बहुत अधिक होती है, ब्रिटेन तथा अमेरिका की व्यवस्था से बहुत भिन्न है, जहाँ न्यायाधीशों की संख्या तुलना में बहुत घटती है।<sup>२</sup>

आस्त-अमेरिकन-प्रणाली तथा योरोप की प्रणाली में एक दूसरा महान् अन्तर यह है कि अमेरिका तथा ब्रिटेन में न्यायाधीश दौरे पर जाते हैं, अर्थात् मुकद्दमे वालों की सुविधा के लिए उन्हें किसी दूर जगह न्यायालय में बुलाने की जगह, न्यायालय स्वयं उनके पास चले जाते हैं, परन्तु योरोप में ऐसी प्रथा नहीं है। वहाँ न्यायालय स्थानीय हैं, न्यायाधीश अपने न्यायालय में बैठ कर ही निर्णय देते हैं और मुकद्दमेवालों को अपने मुकद्दमे वहाँ से आने पड़ते हैं।<sup>३</sup>

अमेरिकन राज्य के मुकाबले में योरोप के राज्यों की न्याय-व्यवस्था का एक लाभ यह भी है कि वहाँ की न्याय-व्यवस्था अधिक एकरूपतामय (Unified and Integrated) है। हाल में अमेरिकन राज्यों में इस प्रकार का आन्दोलन हो रहा है कि राज्य की न्याय-व्यवस्था का पुनर्व्यवस्थापन इस प्रकार किया जाय कि राज्य की समस्त न्याय-सत्ता (कम से कम दोबालों की) एक महान् न्यायालय में निहित हो और समस्त न्यायालय उसके विभाग या उसकी शाखाएँ हो। इस सम्बन्ध में कई राज्यों में (विशेषकर प्रोवियो, विस्कॉन्सिनस, मेसेचुसेट्स तथा ओरेगॉन में) ऐसी व्यवस्था की स्थापना ■ लिए और न्यायालयों के काम की देख-भाल करने के लिए न्यायिक प्रशासनात्मक परिषदें (Judicial Administrative Councils) स्थापित करके कदम उठाये गये हैं और सन् १९२२ में बर्गिस ने एक कानून बनाया जिसके अनुसार सब के न्यायालयों के कार्य का निरोक्षण करने के लिए न्यायाधीशों की एक परिषद् स्थापित की गयी।<sup>४</sup> लुइसियाना राज्य में नवीन विधान (सन् १९२१) द्वारा अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक एक रूप न्याय-व्यवस्था की प्रतिष्ठा करने का प्रयत्न किया गया है।

संघ-राज्यों में न्यायालयों का संगठन

जिन राज्यों में मध-वासन-प्रणाली स्थापित है, उनमें दो पृथक् तथा भिन्न

१. फ्रांस के न्यायालयों तथा इस विषय पर *Yale Law Jour.* Vol. XXVI (1917), pp. 349 ff में मेरा लेख *The French Judiciary* तथा *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XVII (1903), pp. 420 ff. में मेरा लेख *The German Judiciary* देखिये।

२. इंग्लैण्ड में न्यायाधीशों की संख्या १०० से अधिक नहीं है। तुलना कीजिये, Lowell, *The Government of England*, Vol. II, Ch. 60 तथा *Journal of the Amer. Institute of Criminal Law and Criminology*, Vol. 1, pp. 599, 763 में Lawson and Keedy, *Criminal Procedure in England*.

३. फ्रांस के समय दौरे पर जाने वाले न्यायालयों की व्यवस्था का समर्थन करने वाले कई वे और भव्य भी हैं, पर इसका वहाँ प्रचार नहीं हो पाया। उदाहरण, *The French Judiciary* जीर्णक वाला मेरा लेख देखिये।

४. *Journal of the American Jurisprudence Society* for June, 1923, p. 5 तथा June, 1924, p. 245, विशेषकर Potts, *Unification of the Judiciary*, *Ibid.*, 1924, pp. 85 ff. देखिये।

प्रकार के न्यायालय होते हैं—एक प्रकार के न्यायालयों का अधिकार-क्षेत्र समस्त संघ होता है और दूसरे प्रकार के न्यायालयों की अधिकार-सीमा संघ के प्रत्येक विधायक राज्य तक ही सीमित होती है।

परन्तु सब संघ-राज्यों में इस प्रकार की प्रणाली आवश्यक रूप से नहीं होती, जैसा जर्मन-प्रणाली से स्पष्ट है। संघ तथा विधायक राज्यों की न्यायिक सत्ता के प्रयोग के लिए असंग-धन्य न्यायालय वहाँ नहीं हैं। वहाँ सब तथा राज्यों के न्यायालय एक ही हैं। समस्त राज्यों तथा संघ के न्यायालयों का संगठन राष्ट्रीय कानून के अनुसार हुआ है और वे सब एक प्रक्रिया के अनुसार कार्य करते हैं। इस प्रकार ऊपर नीचे तक समस्त न्याय-व्यवस्था का एक ही आधार है। समस्त न्यायालयों की समता तथा कार्य-विधि राष्ट्रीय (संघीय) कानून द्वारा निर्धारित है; न्यायाधीशों की योग्यता एवं कार्य-ध्वनि भी उसी सत्ता द्वारा निर्धारित है। संघ तथा राज्यों के बीच अधिकार-सीमा का कोई विभाजन नहीं है। संक्षेप में, न्याय-व्यवस्था के संगठन में संघीय सिद्धान्त लागू नहीं है। इस पर जो सर्वोच्च न्यायालय (Reichsgericht) को छोड़ अन्य समस्त न्यायालय राज्यों के न्यायालय माने जाते हैं, सच के नहीं। न्यायाधीशों की नियुक्ति राज्यों के पासनी द्वारा होती है और उनका वेतन भी राज्य की सरकार देता है, संघीय सरकार नहीं। उन पर राज्य का ही निरोधण होता है और वे राज्य की सरकार के नाम पर अपनी सत्ता का प्रयोग करते हैं। जिस प्रकार समस्त जर्मन राज्यों के लिए न्याय व्यवस्था सर्वत्र एक रूप है, उसी प्रकार वहाँ का दण्ड-विधान (Criminal Code) तथा व्यवहार-नैतिता (Civil Code) और दोनों की प्रक्रियाएँ (Procedures) भी सामान्य हैं। यद्यपि जर्मनी एक संघ-राज्य है, परन्तु वहाँ न कानूनों की विविधता है और न न्याय-व्यवस्था की।

संयुक्त राज्य अमेरिका में उतनी ही न्याय-व्यवस्था की प्रणालियाँ तथा कानून एवं प्रक्रियाओं की पद्धतियाँ हैं जितनी कि राज्य। प्रत्येक राज्य अपनी स्थानिक आवश्यकताओं एवं अपने विचारों के अनुसार स्वयं अपनी न्याय-व्यवस्था करता है और कानून तथा प्रक्रियाओं का निर्माण करता है। इस प्रकार की विविधता होने हुए भी राज्यों की न्याय-व्यवस्था तथा दण्ड-विधान एवं कार्य-विधि में विभिन्नता की अपेक्षा एकरूपता ही अधिक है क्योंकि उन सबका (सुसंस्थाना को छोड़) आधार कॉमन-लॉ है और उनको कानूनी प्रणाली कॉमन-लॉ पर ही आधारित है। उनमें विविधताएँ हैं; परन्तु मुख्य बातों में बड़ी एकरूपता एवं समता है। केवल एक सीमित भू-भाग में ही एक राज्य के न्यायालय दूसरे राज्य द्वारा विदेशी माने जाते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के विधान के अनुसार एक राज्य के न्यायालयों को दूसरे राज्यों के न्यायालयों के विवरणों तथा न्यायिक कार्यवाहियों को पूरी प्रामाणिकता के साथ स्वीकार करना पड़ता है। इस प्रकार एक राज्य के न्यायालयों द्वारा दूसरे राज्यों के न्यायालयों के प्रति जो आदर-भाव रहा जाना है, वह एकीकरण की एक बड़ी प्रभावशाली शक्ति है। इस प्रकार यह सम्भव हो गया है कि एक राज्य में जो अधिकार प्राप्त हो, उसको दूसरे राज्य में कार्यान्वित किया जा सकता है और एक राज्य ऐसे कार्य नहीं करता जिससे दूसरे राज्य के प्रतिबन्धों का उल्लंघन हो।

न्यायालयों के दो सामान्य प्रकार

समस्त देशों में न्यायालय दो प्रकार के होते हैं—एक साधारण न्यायालय,

जिनका कार्य व्यक्तियों के विवादों और फौजदारी के मामलों का निर्णय करना होता है। दूसरे प्रकार के विशेष न्यायालय होते हैं। दूसरे प्रकार के न्यायालयों के अन्तर्गत प्रशासनात्मक न्यायालय (Administrative Courts), सैनिक न्यायालय, व्यापारिक न्यायालय, औद्योगिक न्यायालय, श्रम-संचायती न्यायालय (Labour Arbitration Court) आदि अनेक प्रकार के न्यायालय पा जाते हैं।<sup>१</sup> इनमें से कई न्यायालय ऐच्छिक अथवा अविवादशील न्यायाधिकार (Voluntary or Non-Contentious Jurisdiction) का प्रयोग करते हैं।

### प्रशासनात्मक न्यायालय

यहाँ राज्यों में स्थापित विभिन्न प्रकार के न्यायालयों के संगठन तथा कार्यों पर विचार करना सम्भव नहीं है। हम केवल कुछ महत्वपूर्ण न्यायालयों के सम्बन्ध में ही विचार करेंगे, जैसे प्रशासनात्मक न्यायालय जो जर्मनी, फ्रांस तथा योरोप के कई देशों में मिलते हैं। इन देशों में प्रशासनात्मक न्यायालयों का संगठन पृथक् तथा भिन्न है। वे साधारण न्यायालयों के समानांतर स्थापित हैं, वे राज्य के विरुद्ध व्यक्तियों के दावों का निर्णय करते हैं और उनका कानून नागरिक (Civil Law) में भिन्न एवं अलग होता है। प्रशासनात्मक कानून तथा सामान्य नागरिक कानून में पृथक्ता का भाव फ्रांस में क्रांति के समय उदय हुआ जिसका कारण पुरानी व्यवस्था में न्यायिक न्यायालयों का शासन के अधिकारियों पर, जो बड़ा कड़ा नियन्त्रण था, उसका विरोध था। उस समय भावना यह थी कि यदि साधारण न्यायालयों को एक और राज्य और राज्याधिकारियों तथा दूसरे और नागरिकों के बीच उपस्थित विवादों का निर्णय करने का अधिकार दे दिया जाय तो हमने शासन-प्रबन्ध में न्यायिक हस्तक्षेप होगा और शासन-प्रबन्ध की कार्य-कुशलता में कमी आ जायगी। इसलिए १६ अगस्त सन् १७९० के एक कानून द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि न्यायिक तथा प्रशासनात्मक कार्य पृथक् रखे जाय और साधारण न्यायालय केवल ऐसे मामलों पर विचार करें जो दण्ड-विधान (Criminal Law) तथा व्यवहार-संहिता (Civil Law) के अधीन हों।<sup>२</sup> पहले प्रशासन-सम्बन्धी विवादों का निर्णय प्रशासन द्वारा ही होता था, परन्तु बाद में विशेष प्रशासनात्मक न्यायालय या परिषदें स्थापित की गयीं। फ्रांस के प्रत्येक प्रान्त में

१. Court of Claims, Conciliation Court, Probate Court, Customs Court, Court of Impeachment, Consular Courts etc
२. जर्मनी के कई राज्यों में फ्रांस के समान सन् १८७५ से प्रागे प्रशासनात्मक न्यायालय रहे, किन्तु उन्हें सरकार पदच्युत नहीं कर सकती। नव विधान की १०७ वीं धारा के अनुसार समस्त गणतन्त्र तथा विधायक राज्यों के लिए कार्यपालिका के अध्यादेशों से व्यक्ति की रक्षा के लिए प्रशासनात्मक न्यायालयों की स्थापना की व्यवस्था की गयी है। इटली में भी सन् १८६० से फ्रांस के समान ही प्रशासनात्मक न्यायालयों की व्यवस्था है। २५ अक्टूबर सन् १९१४ के वैधानिक सत्रोपन के द्वारा स्विटजरलैण्ड में भी सधीय प्रशासनात्मक न्यायालय की व्यवस्था की गयी है। बेल्जियम में ऐसे न्यायालय नहीं हैं और व्यवस्था ईंग्लैण्ड जैसी है। फिनलैण्ड (धारा ५७) तथा योर्नैण्ड (धारा ८६) में भी इस प्रकार के न्यायालय हैं। चेकोस्लोवाकिया के विधान की ६६ वीं धारा ने न्याय-सत्ता का प्रशासन-सत्ता से पृथक्करण का आदेश तो दिया है परन्तु पृथक् प्रशासनात्मक न्यायालय स्थापित करने का उममें स्पष्ट आदेश नहीं है।

ऐसी एक परिपद् है और पेरिस में कोसिल ऑफ स्टेट है। यह सर्वोच्च प्रशासनात्मक न्यायालय है जिस प्रकार सर्वोच्च न्यायिक न्यायालय केसेशन न्यायालय (Court of Cassation) है। राष्ट्रपति से लेकर ग्राम के मेयर तक जितने राज्य के अधिकारी हैं, उनके समस्त कार्यों की वैधता या अवैधता के सम्बन्ध में निर्णय करने वाली सबसे अंतिम प्रदालत कोसिल ऑफ स्टेट है जो उन कार्यों को रद्द कर देती है जो उसके विचार में किसी अधिकारी की उक्ता के बाहर (Ultra Vires) हैं तथा ऐसे कार्यों के कारण जिन व्यक्तियों को क्षति पहुँची है, उनकी क्षतिपूर्ति के लिए प्रादेश देती है। जिस प्रकार अंग्रेजी न्यायालयों ने कॉमन-लॉ की रचना की है, वैसे ही कोसिल ऑफ स्टेट ने राज्य तथा उसकी स्थानीय शासन-संस्थाओं के अपने कार्यों के दायित्वों के सम्बन्ध में प्रशासनात्मक कानून (Jurisprudence) का विकास किया है। इस उत्तरदायित्व का धर्म: धर्म: प्रायः तक इतना विकास हो गया है कि वह वैसा ही हो गया है, जैसा एक कारखाने के स्वामी का अपने मजदूरों की हानि पहुँचाने पर क्षतिपूर्ति करने का दायित्व। प्रारम्भ में कोसिल ऑफ स्टेट की स्थापना शासन के अधिकारियों की न्यायालयों के हस्तक्षेप से रक्षा करने के उद्देश्य से हुई थी, परन्तु अब ये न्यायालय शासनाधिकारियों तथा सरकार के अनुचित तथा अनियमित कार्यों के विरुद्ध व्यक्ति के संरक्षक बन गये हैं और यह बिना किसी भय के कहा जा सकता है कि कोसिल ऑफ स्टेट ने जो अत्यन्त उदार कानून का निर्माण किया है तथा शासन के अनुचित कार्यों से व्यक्ति की रक्षा के लिए उसने जो उत्कण्ठा प्रकट की है, उनके कारण फ्रांस में व्यक्ति को ऐसे कार्यों से प्रायः भय किसी देश की अपेक्षा अधिक रक्षा प्राप्त है। फ्रांस में यदि किसी व्यक्ति को राज्य या उसके अधिकारियों की ओर से कोई हानि होती है, तो वह राज्य या उस अधिकारी के विरुद्ध प्रशासनात्मक न्यायालय में दावा कर सकता है और प्रायिक क्षतिपूर्ति या हर्जाना प्राप्त कर सकता है, परन्तु इंग्लैण्ड तथा अमेरिका में इससे भिन्न व्यवस्था है। वहाँ व्यक्ति राज्य के विरुद्ध दावा नहीं कर सकता; परन्तु वह केवल उस अधिकारी के विरुद्ध, जिसने हानि पहुँचाई है और जो उसके लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है, हानि के लिए हर्जाने का दावा कर सकता है। कई बार इस प्रकार का उपाय प्रायः प्रभावहीन हो रहता है, जैसे उस व्यवस्था में जब वह कर्मचारी दिवालिया हो और हर्जाना नहीं दे सकता हो।

फ्रांस में राज्य के विरुद्ध दावा करना बड़ा सरल है; उसमें किसी वकील की आवश्यकता नहीं पड़ती और किसी मामले को कोसिल ऑफ स्टेट के समक्ष पेश करने के लिए कुछ सिपके ही खर्च करने पड़ते हैं तथा मामलों पर बड़ी तत्परता से विचार होता है। इसमें जनता बड़े पैमाने पर लाभ उठाती है और कोसिल ऑफ स्टेट प्रति वर्ष कई हजार मामलों का निर्णय करती है।

जर्मनी में एक नैसर्गिक व्यक्ति के रूप में राज्य तथा फिस्क (Fisc or Fiskus) के रूप में राज्य से भेद किया जाता है। वहाँ व्यक्ति को जो हानि राज्य के किसी अधिकारी के काम से पहुँची है, उसके लिए वह साधारण न्यायालय में उस अधिकारी के विरुद्ध या फिस्क के रूप में राज्य के विरुद्ध दावा कर सकता है। २२ मई सन् १९१० के एक कानून से यह अधिकार दिया गया था और जर्मन विधान सन् १९१६ की धारा १३१ के अनुसार यह सनस्त राजकीय सेवकों—राष्ट्रीय तथा स्थानीय—के कार्यों पर लागू है। फोर्च नियम से चित्र जर्मन कानून राजकीय कर्मचारियों को केवल अपने व्यक्तिगत दोषों के लिए ही उत्तरदायी नहीं ठहराता, वरन् उसने शासन के

कर्मचारी की हैसियत से जो कार्य किये हैं, उनके लिए भी उत्तरदायी ठहराना है और वह नागरिक अधिकारियों के समान नैतिक अधिकारियों पर भी लागू है।

**आंग्ल अमेरिकन प्रणाली**

इंग्लैण्ड, अमेरिका तथा उन देशों में, जहाँ आंग्ल कानूनी-संस्थाएँ स्थापित हैं, प्रशासनात्मक अधिकार-सीमा का सिद्धान्त (Doctrine of Administrative Jurisdiction), जो योरोपीय महाद्वीप में प्रचलित एवं प्रतिष्ठित है, सर्वथा भिन्न है। वहाँ यह सिद्धान्त प्रचलित है कि राज्य हानि या इकरार के सम्बन्ध में 'अधिकारों' लिए प्रार्थना-पत्र की प्रक्रिया' (Procedure of Petition of Right) को छोड़ उत्तरदायी नहीं है। वहाँ प्रशासनात्मक कानून कानून की पृथक् शाखा नहीं माना जाता और राज्य तथा नागरिकों के बीच विवादों के निर्णय के लिए कोई विशेष न्यायालय नहीं है, कम से कम उस रूप में नहीं है जिसमें योरोप के देशों में है। राज्य-अधिकारियों तथा नागरिकों के बीच होने वाले विवादों का निर्णय साधारण न्यायालयों द्वारा देश के साधारण कानून के अनुसार किये ही होता है, जैसे साधारण नागरिकों के बीच विवादों का निर्णय। नागरिक उस राज्याधिकारी के विरुद्ध, जिससे उसे हानि पहुँची हो, ठीक वैसे ही दावा कर सकता है जैसे अन्य किसी नागरिक के विरुद्ध। संक्षेप में, वहाँ नागरिकों तथा राज्याधिकारियों के लिए एक प्रकार की प्रदत्त और एक प्रकार का कानून है।<sup>१</sup> आंग्ल तथा अमेरिकन सिद्धान्त यह है कि समस्त कानूनी विवादों का निर्णय साधारण न्यायिक न्यायालयों द्वारा होना चाहिए क्योंकि कानून का सिद्धान्त न्यायालयों की सर्वोच्चता को स्वीकार करता है। प्रशासनात्मक अधिकार-सीमा का सिद्धान्त इस सिद्धान्त से असंगत है। राज्य के विरुद्ध दावा करने का अधिकार केवल उसी अवस्था में स्वीकार्य है जब कानून द्वारा स्पष्ट रूप में वह प्रदान किया गया हो और जब इस प्रकार का अधिकार प्रदान भी कर दिया जाता है तो उस पर प्रायः ऐसे प्रतिबन्ध लगा दिये जाते हैं कि उसका प्रयोग कठिन हो जाता है। वास्तव में कहा है कि 'इंग्लैण्ड में कानूनी समता अथवा समस्त वनों के लिए साधारण न्यायालयों द्वारा प्रयुक्त एक ही कानून की भावना अपनी जड़ों से हिल चुकी है। हमारे लिए राज्य के प्रधानमन्त्री से लेकर एक पुलिस कॉन्स्टेबल तक सब अधिकारी अपने-अपने कानून-विरुद्ध कार्य के लिए साधारण नागरिक की भाँति समान रूप से उत्तरदायी हैं। ऐसे बहुत से मामले हुए हैं जिनमें राज्य कर्मचारियों पर मुकदमा चलाया गया है और अपनी व्यक्तिगत हैसियत में उन कार्यों के लिए उन्हें हट्ट दिया गया है

१. तिस पर भी इंग्लैण्ड और अमेरिका दोनों जगह अनेक बोर्ड, कमिशन एवं अधिकारी हैं जिन्हें प्रशासनात्मक न्यायाधिकार है और उन्हें प्रायः प्रशासनात्मक न्यायालय कहते भी हैं। जिन्हें कई मामलों में निर्णय करने का अधिकार है, उनके निर्णय अन्तिम होते हैं और उनकी न्यायालय में अपील नहीं हो सकती। यद्यपि वे न्याय-व्यवस्था के अंग नहीं हैं तो भी उनमें कार्यवाही न्यायालयों के अंग से ही होती है। *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXI, pp 607 ff में Powell, *American Administrative Tribunals*; Ashley, *Local and Central Government*, pp 396 ff., Redlich and Hurst, *Local Government in England*, Vol. II, p. 365 तथा Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of the Law in the United States* (1927), pp. 5 ff. देखिये।



जो उन्होंने शासन के अधिकारी की हैसियत से किये थे।<sup>१</sup> 'राज्य के कर्मचारी का प्रत्येक कार्य, चाहे वह किसी ने किसी के विरुद्ध किया हो, साधारण न्यायालय में विचार्य प्रस्तुत किया जा सकता है और ऐसा कोई अन्य साधन नहीं है जिससे उसकी वैधता पर संदेह किया जा सके या उसकी वैधता स्थिर की जा सके।'<sup>२</sup> डायसी ने 'कानून के राज्य' (Rule of Law) पर विशेष जोर देते हुए कहा है कि इसके कारण इंग्लैण्ड तथा अमेरिका में राज्य-कर्मचारी अपने कार्यों के लिए साधारण नागरिकों के समान ही उत्तरदायी हैं और इसकी तुलना वह फ्रान्स तथा जर्मनी के राज्य के अधिकारियों की विशेषाधिकारयुक्त स्थिति से करता है। इसके मत में 'प्रशासनात्मक कानून' का सार है, 'दायित्व से मुक्ति के सम्बन्ध में राज्य-कर्मचारियों की विदिष्ट स्थिति', परन्तु वास्तव में यह मुक्ति उसका केवल एक पहलू ही है।<sup>३</sup>

### यूरोपीय प्रणाली की आलोचना

ब्रिटेन तथा अमेरिका में यूरोपीय प्रशासनात्मक कानून तथा प्रशासनात्मक अधिकार-सीमा की प्रणाली का विरोध है और जनता में यह विचार प्रचलित है कि प्रशासनात्मक न्यायाधीश स्वतन्त्र नहीं होंगे; वे सरकार के आदेश से ही निर्णय देने हैं; वे निश्चित नियमों के अनुसार विचारों का निर्णय नहीं करते, राजकीय अधिकारी कानूनी दृष्टि से अनुत्तरदायी हैं और हानि के दावों से मुरझित रहते हैं, आदि। किन्तु यह विरोधी भावना अधिकांश में अधपूर्ण विचारों पर आधारित है और इंग्लैण्ड तथा अमेरिका में ऐसे कानून-वेत्ताओं की कमी नहीं है, जो स्पष्टरूप में यूरोपीय प्रणाली के गुणों को मानते हैं। यहाँ तक कि प्रो० डायसी ने भी उस चातुर्व्यं एव बुद्धिमत्ता की मुक्तकण्ठ से प्रशंसा की है, जो फ्रेंच कौन्सिल ऑफ स्टेट ने प्रति वर्ष विशाल प्रशासनात्मक कानून के निर्माण में और राज्य-कर्मचारियों के स्वेच्छाकारी तथा गैर-कानूनी कार्यों से व्यक्तियों की रक्षा के लिए उपाय खोजने में दिखाई है। उसने यह स्वीकार किया है कि फ्रेंच-प्रणाली में ऐसे कई गुण हैं जिनको अंग्रेज प्रायः नहीं मानते।

### आलोचना का उत्तर

यह आलोचना कि प्रशासनात्मक कानून की प्रणाली मौलिक रूप से दोषपूर्ण है, क्योंकि वह राजकीय कर्मचारी वर्ग तथा साधारण नागरिकों के बीच सममानता के सिद्धान्त पर आधारित है, निर्मूल है। वास्तव में, ऐसा कोई भी देश नहीं है, जहाँ

१. Op. cit., p. 180.

२. Redlich and Hurst, op. cit., Vol. II, p. 265.

३. Dicey की "Law of the Constitution" 2nd ed., Vol. V तथा उसके लेख *The Droit Administratif in Modern French Law, Law Quar., Rev.*, Vol. XVII (1901), p. 302 में आलोचना विशेषकर देखिये। परन्तु अपने ग्रन्थ के बाद के संस्करण में उसने यह स्वीकार किया है कि उसकी पूर्व आलोचना एक अंश तक गलत सूचना पर आधारित थी। इसी प्रकार लॉवेल ने अपनी पुस्तक *Government and Parties in Europe*, Vol. I, p. 58 में फ्रेंच-व्यवस्था की आलोचना की। परन्तु अपने नवीन ग्रन्थ "Government of England, Vol. II, p. 503, फ्रेंच-प्रशासनात्मक न्यायालयों के पक्ष में उसने अधिक उदार विचार व्यक्त किये हैं।

‘एक नागरिक एक राज्य-कर्मचारी के, जहाँ तक विशेषाधिकारों तथा विमुक्तियों का प्रश्न है, सर्वथा समान हो या जहाँ एक राजकीय अधिकारी पर नागरिक दिना किसी प्रतिबंध के दावा कर सकता हो।’<sup>१</sup> डायसी का यह विचार कि योरोप महाद्वीप के देशों में राज्य-कर्मचारी, वास्तव में, ‘राजकीय प्राज्ञाप्ताप्त सम्पद है’, मूल्यतापूर्ण है। लन्दन यूनीवर्सिटी के प्रोफेसर मॉर्गन ने यह ठीक ही कहा है कि ‘प्रशासनात्मक कानून, जो कुछ फ्रांस तथा जर्मनी में करता है, वह राज्य-कर्मचारियों को उन मामलों में, जिनमें वे इंग्लैण्ड में उत्तरदायी होंगे, उत्तरदायित्व से विमुक्त नहीं करता, वरन् वह उस उत्तरदायित्व का उन मामलों तक विस्तार करता है जिनमें इंग्लैण्ड में वे विमुक्त होंगे।’<sup>२</sup> यह धारणा भी निर्मूल है कि फ्रेंच प्रशासनात्मक न्यायाधीश स्वतन्त्र नहीं हैं क्योंकि सरकार जब चाहे, उन्हें हटा सकती है, जैसा वह न्यायिक न्यायाधीशों के साथ नहीं कर सकती, क्योंकि तृतीय फ्रेंच गणतन्त्र की स्थापना के पश्चात् वास्तव में उनमें से कोई भी नहीं हटाया गया और न भविष्य में ऐसा होने की सम्भावना ही है तथा ऐसा भी कोई उदाहरण देखने में नहीं आया कि सरकार ने कभी अपने प्रभाव डाल कर अपने पक्ष में निर्णय प्राप्त करने की चेष्टा की हो। वास्तव में, कौन्सिल ऑफ स्टेट ने फ्रेंच सर्वोच्च न्यायालय (Court of Cassation) के न्यायाधीशों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता दिसलाई है और उसने ऐसे सैकड़ों मामलों में सरकार के विरुद्ध और नागरिकों के पक्ष में निर्णय दिया है जिनमें सर्वोच्च न्यायालय ने सरकार

१. तुलना कीजिये, Goodnow, *Comparative Administrative Law*, pp. 11-12 तथा Parker, *State and Official Liability*, *Harv. Law Rev.*, (1906), pp. 335, 337, 339, England के Public Authorities Protection Act (1903) के अनुसार सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध दावा करने के व्यक्ति के अधिकार पर नियन्त्रण पड़े हुए हैं। ऑस्ट्रेलिया में सन् १९०३ के एक कानून के अनुसार राज्य एक माचारण वादी की तरह हो गया है। अभी तक अमेरिका में सरकारी कर्मचारी द्वारा की हुई हानि के लिए राज्य उत्तरदायी नहीं समझा जाता, परन्तु अब इस अनुत्तरदायित्व के सिद्धान्त का उतना मान नहीं रहा है। सन् १९२२ के काँग्रेस का एक कानून के अनुसार एक हजार डॉलर से कम की क्षति की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय सासन के कार्य-पालक विभाग बाध्य किये जा सकते हैं। सन् १९२० में एक कानून के अनुसार साधारण व्यापार में लगे हुए सिविल बोर्ड के जहाजों द्वारा और सन् १९२५ के कानून के अनुसार सरकारी जहाजों द्वारा की हुई हानि की सरकार की पूर्ति करनी पड़ती है।

२. उसकी Introduction to Robinson's, "Public Authorities and Legal Liabilities" (1925), p. 61 देखिये। इस भूमिका में मॉर्गन ने बड़ी योग्यता के साथ फ्रेंच प्रशासनात्मक कानून का समर्थन और डायसी के विचारों का खण्डन किया है। मॉर्गन ने बतलाया है कि फ्रांस के प्रशासनात्मक कानून की प्रकृति इंग्लैण्ड में गलत ढंग से समझी जाती है और फ्रांस तथा जर्मनी में इंग्लैण्ड की अपेक्षा नागरिक सरकार के स्वच्छावारी तथा गैर-कानूनी आचरण में बड़ी अधिक सुरक्षित है। Marriott, *op. cit.*, Vol. II, p. 273 तथा Barker, *The Rule of Law*, *Political Quarterly*, May-1914, pp. 117 ff. से भी तुलना कीजिये।

के पक्ष में निर्णय दिये होते। यह भी उल्लेखनीय है कि उसके निर्णय न्याय-भावना (Equity) के सिद्धान्तों पर होते हैं। कौंसिल ऑफ स्टेट से न्याय प्राप्त करना सरल एवं प्रत्यक्ष-व्यवसाय है और जब कभी भी हानिग्रस्त व्यक्ति चाहे तो वह बिना भय के अपना मामला कौंसिल ऑफ स्टेट के समक्ष पेश कर सकता है। इस तथा अन्य कारणां से नागरिकों की रक्षा का जो दायित्व सर्वोच्च न्यायालय पर था, वह अब कौंसिल ऑफ स्टेट पर आ गया है और आज फ्रेंच लोग उसके प्रति वैसी ही धृष्टा रखते हैं जैसी संयुक्त राज्य अमेरिका के नागरिक अपने सुप्रीम कोर्ट के प्रति रखते हैं।<sup>१</sup>

### (३) न्यायाधीशों की नियुक्ति, अवधि एवं पद-च्युति

न्यायाधीशों की योग्यताएँ

न्यायालयों के न्यायाधीशों का कार्य कुछ ऐसा है जिसके लिए उनमें विशेष विद्वत्ता, निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा, गौरव और निर्णय की स्वतन्त्रता की परम आवश्यकता होती है। एडमण्ड बर्क ने अपने 'फ्रान्स की क्रान्ति पर विचार' नामक पुस्तक में लिखा है कि 'राज्य में जो भी सर्वोच्च सत्ता है, उसे अपनी न्याय-सत्ता का निर्माण यथाशक्ति ऐसा करना चाहिए कि वह उस पर निर्भर न रहे; वरन् एक प्रकार से उसके साथ समतोलन स्थापित कर सके। उसे अपने न्याय की अपनी सत्ता से सुरक्षित रखना चाहिए। उसे अपने न्याय-विभाग को ऐसा रखना चाहिए मानो वह राज्य से बाहर की कोई वस्तु हो। यदि न्यायाधीशों में बुद्धिमत्ता, सत्यनीतिता और निर्णय की स्वतन्त्रता का अभाव हो, तो जिन उच्च उद्देश्यों को प्राप्ति के लिए न्याय-व्यवस्था स्थापित की गयी है, वे प्राप्त नहीं हो सकते। इन आवश्यक गुणों का न्यायाधीशों में अस्तित्व बहुत कुछ उनके चुनाव की रीति, उनके कार्यकाल तथा उनकी नियुक्ति करने वालों में नियन्त्रण से उनकी मुक्ति पर निर्भर है।

न्यायाधीशों का चुनाव : व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन

न्यायाधीशों की नियुक्ति की विविध रीतियाँ जो संसार के सभी राज्यों में प्रचलित हैं, वे निम्न प्रकार हैं : (१) व्यवस्थापिका द्वारा चुनाव ; (२) जनता द्वारा चुनाव तथा (३) कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति, या तो स्वतन्त्र रीति से अथवा न्यायालयों द्वारा प्रस्तुत उम्मीदवारों की सूचियों में से या किसी कार्यपालिका-परिषद् अथवा व्यवस्थापक-भण्डस के उच्च सदन की अनुमति से। व्यवस्थापिका द्वारा न्यायाधीशों के

१. योरोपीय, विशेषकर फ्रेंच, प्रशासनात्मक कानून पर बड़ा विशद साहित्य है। मैंने Amer. Pol. Sci. Rev., Vol. IX, pp. 657 ff. में Judicial Control of Administrative and Legislative Acts in France शीर्षक वाले लेख में तथा Yale Law Jour. Vol., XXXIII (1924), pp. 597 ff. में French Administrative Law शीर्षक वाले लेख में फ्रेंच-प्रणाली का विस्तृत विवेचन किया है। इस विषय पर अनेक ग्रन्थ हैं, जैसे Dicey, Law of the Constitution, Lect. V ; Wyman, Principles of Administrative Law ; Goodnow, Comparative Administrative Law, Vol. I ; Sidgwick, Elements of Politics, pp. 505-507, Marriott, The Mechanism of the Modern State (1927), Vol. II, pp. 266 ff., and 296 ff. आदि।

चुनाव की रीति साधारणतया राजनीतिज्ञों की स्वीकार नहीं है क्योंकि इससे न्याय-पालिका एक सीमा तक अपनी समकक्ष व्यवस्थापिका पर निर्भर हो जाती है और सत्ता के पृथक्करण के सिद्धान्त का उल्लंघन होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देश में व्यवस्थापिका द्वारा न्यायाधीशों के चुनाव का यह धर्म होगा कि न्यायाधीशों का चुनाव राजनीतिक दल की आन्तरिक समिति करेगी और योग्यता की उपेक्षा करके न्यायिक पद भौगोलिक आधार पर राज्य के विभिन्न राजनीतिक विभागों में बँटि जायेंगे।<sup>१</sup> संक्षेप में, जैसा एक प्रसिद्ध कानून-वेत्ता ने बतलाया है, इस प्रणाली में यह्यन्त्रों, प्रपक्षों, दलगत विरोधी भावनाओं और स्थानिक हितों के इतने प्रभाव प्रतीतन एवं अवसर होंगे कि न्याय के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सुयोग्य न्यायाधीशों का चुनाव कठिन हो जायगा।<sup>२</sup> अमेरिका के राज्यों में अन्तिम के पश्चात् कुछ समय तक न्यायाधीश व्यवस्थापिकाओं द्वारा चुने जाते रहे क्योंकि उस समय कार्यपालिका के प्रति द्वेष-भाव था और जनता द्वारा चुनाव में विश्वास नहीं था। यह प्रणाली चार राज्यों को छोड़ समस्त अमेरिकन राज्यों में ख्याल दी गयी है।<sup>३</sup> योरोप में भी इसका म्बिद्वजर-लैण्ड को छोड़ किसी देश में प्रचलन नहीं है, जहाँ न्यायाधीशों का चुनाव राज्य-मण्डल की विधान-सभा (Legislative Assembly) द्वारा होता है।

जनता द्वारा निर्वाचन

न्यायाधीशों की जनता द्वारा निर्वाचन-प्रणाली सबसे प्रथम सन् १७६० में फ्रान्स में प्रचलित हुई क्योंकि यह प्रणाली लोक-प्रमुख तथा सत्ताधियों के पृथक्करण के सिद्धान्तों के अत्यधिक अनुकूल थी, जिनका फ्रेन्च क्रान्तिवादियों के राजनीतिक विचार पर गहरा प्रभाव था। इस प्रणाली की स्वीकार करने के उपरान्त जो प्रथम निर्वाचन हुआ, उसके परिणाम निराशाजनक नहीं थे और उसमें एक बड़ी संख्या में सुयोग्य एवं प्रसिद्ध न्यायाधीश चुने गये मद्यपि केवल २ मतदाताओं ने ही चुनाव में भाग लिया था। सन् १७६२ में गणतन्त्र की स्थापना और क्रान्तिवादी दल के हाथों में सत्ता आ जाने के बाद जो न्यायाधीश सन् १७६० में चुने गये थे, उन पर सन्देह किया जाने लगा, क्रान्तिविरोधी और कुलुमनन्त्रीय बह कर उनकी निन्दा की जाने लगी, न्यायाधीश वर्ग में से प्रवाहित व्यक्तियों की निकास देने के लिए माँग की जाने लगी और राष्ट्रीय (National Assembly) ने उनके कार्य-काल की समाप्ति से पूर्व ही तबीत चुनावों की घोषणा कर दी। जो चुनाव सन् १७६८ में हुए उनके परिणाम बड़े शोधनीय निकले; उस समय तक कार्य करने वाले सुयोग्य विद्वान् न्यायाधीशों में से शायद ही कोई पुनः चुना जा सका और जो चुने गये, उनमें से बहुत थोड़े वकील थे तथा अनेक नक्काशिय, संगतराश, क्लर्क, भांसी तथा साधारण मजदूर न्यायाधीश चुने गये। जनता का इन न्यायाधीशों में इतना कम विश्वास था कि वादी-प्रतिवादी अपने विवादों का निरुप पक्षपातो द्वारा कराना ही पसन्द करने लगे। नेपोलियन के अम्युदम के बाद जनता द्वारा न्यायाधीशों के चुनाव की प्रणाली का अन्त कर दिया गया। तबसे आज तक फ्रेन्च जनता में लोक-निर्वाचन के पक्ष में जो सन्

१. तुलना कीजिये, Baldwin, The American Judiciary, p. 312.

२. Kent, Commentaries, Vol. I, p. 292.

३. रोड आइलैण्ड, बरमांष्ट, दलियाँ कैरोलिना तथा बरजीनिया।

१७६३ के निर्वाचन से अत्यधिक निन्दनीय सिद्ध हो चुकी थी, तनिक भी भावना नहीं रही है।<sup>१</sup>

अमेरिकन संघ के अन्तर्गत अधिकांश राज्यों में न्यायाधीशों का जनता द्वारा चुनाव किया जाता है ; ३८ राज्यों में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश जनता द्वारा चुने जाते हैं। परन्तु अन्य देशों में इस प्रणाली की कितनी ने नहीं अपनाया। योरोप तथा ब्रिटिश उपनिवेशों में यह प्रणाली सर्वथा अज्ञात है, केवल स्विस कंफेडरों में छोटे न्यायालयों के न्यायाधीश ही जनता द्वारा चुने जाते हैं। दक्षिणी अमेरिका के राज्यों में भी, जहाँ कम से कम मिडान्त के रूप में प्रजातन्त्रीय शासन ने बड़ी प्रगति की है, न्यायाधीशों का लोक-निर्वाचन नहीं होता। जनता द्वारा निर्वाचन-प्रणाली का एक मुख्य दोष तो यह है कि इसमें न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और स्वतन्त्रता से रहित होने की सम्भावना है। जहाँ इस प्रकार की प्रणाली प्रचलित है वहाँ राजनीतिक दल के सम्मेलनों में उम्मीदवार मनोनीत किये जाते हैं यद्यपि प्राथमिक चुनावों में उन्हें मनोनीत किया जाता है। विद्वान् तथा निर्भीक न्यायाधीशों में जो गुण होते हैं, वे एक सफल राजनीतिक नेता में नहीं होते। अतः न्यायाधीश प्रायः सफल नहीं होते और प्रायः वे ऐसे उम्मीदवारों द्वारा पराजित हो जाते हैं, जो उनकी अपेक्षा कम योग्य होते हैं, परन्तु मत प्राप्त करने की कला में शरंगत होते हैं। इसके अतिरिक्त महदाताओं में इतनी वीर बुद्धि एवं विवेक नहीं होता कि वे न्यायाधीशों के निर्णयों की अविकलता पर गम्भीरता से विचार कर सकें। अतः जो न्यायाधीश ऐसे निर्णय देता है जो जनता को पसन्द नहीं, चाहे वे कानून की दृष्टि में कितने ही सहायनीय हों, वह यदि पुनः चुनाव भी जाय तो वही कठिनाई के साथ चुनाव जा सकेगा। अमेरिकन राज्यों के न्यायालयों के इतिहास में, जहाँ जनता द्वारा निर्वाचित न्यायाधीशों का ही प्राधान्य है, ऐसे उदाहरण कम नहीं मिलेंगे जबकि सबसे नृयोग्य एवं प्रसिद्ध कानूनवेत्ता, अपने अप्रिय निर्णयों के कारण जो उन्होंने अपने कार्य-काल में दिये थे, चुनाव में असफल रहे।<sup>२</sup> इसके अतिरिक्त समय-समय पर लोक-निर्णय के लिए स्वयं अपने को तथा अपने कानूनी विचारों को जनता के समक्ष प्रस्तुत करने की परिपाटी के कारण न्यायाधीशों को अपने निर्णयों एवं व्याचरणों को ऐसा बनाने का प्रयत्न प्रसन्न हो जाता है कि वह निर्वाचकों की स्वीकार्य हो सके। किसी भी न्यायाधीश के लिए यह आवश्यक नहीं होना चाहिये कि अपने पद पर कायम रहने के लिए उसे जनता का कृपापात्र बनने का प्रयत्न करना पड़े। आन्तरिक कष्ट में डीक हो कहा है कि 'सबसे सुयोग्य व्यक्ति अपने व्यवहार में प्रायः इतने संकोचशील और अपने सदाचार में इतने कठोर होते हैं कि सार्वभौम अतिधिकार पर घाथित चुनाव में उनकी

१. किन्तु सन् १८८३ में रेडिकल पार्टी के नेता क्वीमेन्सी ने मन्त्री द्वारा नियुक्ति को दुष्टतापूर्ण बतला कर जनता द्वारा निर्वाचन का समर्थन किया। उसका तर्क यही था कि मन्त्री द्वारा नियुक्ति राजनीतिक नियुक्ति होती है और उससे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता क्षीण होती है। जून्स साइमन तथा जून्स फेवर भी जन-निर्वाचन के पक्ष में थे। सन् १८८३ में चेम्बर प्रॉफ डिपुटीज ने न्यायाधीशों के लोक-निर्वाचन के लिए बिल स्वीकार किया था, परन्तु वह पुनर्विचार के बाद रद्द कर दिया गया। व्यापारिक न्यायालयों तथा प्रोबेटोरीय के कोमिश्नों का निर्वाचन जनता द्वारा होता है।

२. Baldwin, American Judiciary, pp. 312-321.

सफरता सदिग्ध होती है ।<sup>१</sup> इससे न्यायाधीशों का वारिन्त्रिक पतन होता है ; न्यायाधीश राजनीतिक नेता बन जाता है और उसके मन पर इतना भार पड़ता है जिसे वह सदा सदन नहीं कर सकता ।<sup>२</sup> कुछ राज्यों में उम्मीदवार मनोनीत करने के लिए निर्दलीय प्राथमिक मभाषों (Primaries) की व्यवस्था तथा न्यायाधीशों के चुनाव को अन्य चुनावों से पृथक् तथा भिन्न तिथियों में करने की प्रणाली से लोक-निर्वाचन के दोष कम हो गये हैं । कुछ राज्यों (जैसे विस्कॉन्सिन) तथा कुछ बड़े नगरों (जैसे शिकागो तथा न्यूयार्क) में वकीलों की मभाषों द्वारा नियुक्त उम्मीदवारों की सिफारिशों से भी अच्छा परिणाम निकलता है ।

### कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति

संयुक्त राज्य अमेरिका की छोड़ प्रायः अन्य समस्त देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा की जाती है । संयुक्त राज्य अमेरिका में भी मधोय न्यायाधीशों तथा ६ राज्यों में राज्य के न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा होती है ।<sup>३</sup> जिन राज्यों में मन्त्रि-परिषद्-प्रणाली प्रचलित है, उनमें इसका धर्म होता है—न्याय-मन्त्री द्वारा नियुक्ति । कुछ देशों में कार्यपालिका उन्हीं व्यक्तियों में से नियुक्ति करती है जिनकी डिफारिण उस न्यायालय ने की है जिसमें स्थान रिक्त हुआ हो ।<sup>४</sup>

१. Commentaries, Vol. I, p. 292.

२. Esmein, Droit Const., pp. 575 ff. तथा Mill, Representative Government pp. 255 ff.

Chicago Law School के विश्वविद्यालय के प्रो० जे० पो० हॉल का मत है कि उन ३८ राज्यों में से, जहाँ न्यायाधीशों का लोक निर्वाचन हुआ है, केवल ३ राज्यों में परिणाम सन्तोषप्रद निकले हैं और वे राज्य हैं—मेरीलैण्ड, मासाचुसेट्स तथा विस्कॉन्सिन । पाँच अन्य राज्यों (न्यूयार्क, पेन्सिलवेनिया, मिचिगन, मिनेसोटा तथा मिसूरी) में भी कुछ सन्तोष रहा है, परन्तु अन्य राज्यों में तो असन्तोष ही है । The Selection, Tenure and Retirement of Judges, Jour. Amer. Judicature Soc'n Vol. III (1919), p 42 ; Taft, Popular Government, pp. 193 ff. तथा A. B. Hall, Popular Government, pp. 262 ff. भी देखिये ।

३. जनेवरीकट, मैग, मैमेन्सुसट्स, न्यूहेम्पशायर, न्यू जर्सी तथा सीसावेयर । इन सबमें व्यवस्थापक-मण्डल, सीनेट या कार्यपालिका-परिषद् की स्वीकृति आवश्यक होती है ।

४. बेल्जियम में मनोनीत व्यक्तियों की दो सूचियों में से बेल्जियन के न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ करनी पड़ती हैं । उनमें से एक सूची तो स्वयं वह न्यायालय भेजता है और दूसरी सीनेट । सिद्धान्त की दृष्टि से यह प्रणाली अच्छी है और फ्रांस में अनेक कानून-विशारदों ने इसका समर्थन किया है । The French Judiciary शीर्षक वाला मेरा उपसृक्त लेख देखिये । बिलो के नये विधान की १३वीं धारा के अनुसार न्यायाधीशों की नियुक्ति न्यायालय द्वारा प्रस्तावित सूची में से राष्ट्रपति करता है । ऑस्ट्रिया (धारा ८६) तथा यूगोस्लाविया (धारा १११) में भी यही व्यवस्था है ।

फ्रांस में जब कोई स्थान न्यायालय में रिक्त होता है तो उसका समारम्भ और राज्य का एटार्नी कई नामों की एक सूची न्याय-मन्त्री के पास विचारार्थ

यूरोप महाद्वीप के देशों में, जहाँ न्यायाधीश के पद राजदूतों के पदों के समान थोड़े से व्यक्तियों को ही प्राप्त हो सकते हैं और जहाँ निम्न पदों के लिए प्रतियोगिता द्वारा नियुक्ति होती है तथा पदोन्नति पदाधिकार में उच्चता (Seniority) के आधार पर होती है, न्यायमन्त्री की नियुक्ति-सम्बन्धी स्वतन्त्रता कुछ सीमित होती है। वहाँ न्यायाधीश तथा वकील सर्वथा पृथक् माने जाते हैं और न्यायिक नियुक्ति न्यायाधीशों तक ही सीमित है, वकील बहुत कम न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किये जाते हैं, जैसा हंगेरी तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रायः है।

किसी न किसी रूप में कार्यपालिका विभाग द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति संयुक्त राज्य अमेरिका के बाहर अन्य समस्त देशों में सार्वभौम है। इसका कारण यह विश्वास है कि न्यायाधीश में जिन विशिष्ट गुणों की आवश्यकता है, उनकी राज्य-प्रमुख भलीभाँति परीक्षा कर सकता है और नियुक्तियाँ करते समय उस पर वैयक्तिक गुणों का, जो मतदाताओं को आकर्षित करते हैं या उन दलीय विचारों का, जिसके आधार पर व्यवस्थापिका नियुक्त करती है, कम प्रभाव पड़ता है। लोक-निर्वाचन की प्रणाली में न्यायाधीश का पुनर्निर्वाचन उसके निर्णयों की लोकप्रियता पर निर्भर रहता है और न्यायाधीश की स्वतन्त्रता आवश्यक रूप से कम होती है परन्तु कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति में न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता अधिक निश्चित रहती है।<sup>१</sup>

### कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की आलोचना

इस पर भी कोई व्यक्ति यह दावा नहीं कर सकता कि कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की प्रणाली सर्वथा दोषरहित है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों में ऐसे सदाहरणों की कमी नहीं है जिनमें न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ दल की सेवाओं के पुरस्कारस्वरूप अथवा व्यक्तिगत पक्षपात के कारण हुई हैं और नियुक्तियों पर सीनेट अथवा कार्यपालिका-परिषद् की स्वीकृति के नियम से भी पक्षपात को रोकने में सदा सफलता नहीं मिली है।

फ्रांस में, जहाँ कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की प्रणाली सन् १८०० से स्थापित है, इस प्रकार की भारी शिकायतें रही हैं कि न्यायाधीशों की नियुक्तियों तथा पदोन्नति, में, जो कार्य न्याय-मन्त्री करता है, उस पर अधिकतर राजनीतिक विचारों का प्रभाव होता है, अर्थात् इस कार्य में न्याय-मन्त्री पर प्रभावशाली प्रतिनिधियों (Deputies) की सफाईशों का प्रायः प्रभाव रहता है। सन् १९१२ में द्वितीय ने, जब वह न्याय-मन्त्री के पद पर था, बतलाया कि न्यायाधीश राजनीतिक नेताओं के शिकार बन गये हैं।<sup>२</sup>

भेजता है। साधारणतया वह इसी सूची में से नियुक्तियाँ करता है, परन्तु कभी-कभी राजनीतिक कारणों से वह किसी प्रभावशाली द्विपुटों की सिफारिश मान लेता है।

१. डोन हॉल (उपयुक्त) का मत है कि कार्यपालिका द्वारा नियुक्तियों से ही अन्य प्रणालियों की अपेक्षा सर्वाधिक योग्य एवं सन्तोषप्रद न्यायालयों का निर्माण हुमा है।

२. इस विषय पर मेरा The French Judiciary शीर्षक वाला उपयुक्त लेख देखिये : M. Faguet (The Dread of Responsibility, p. 13) का मत था कि न्यायाधीशों के पद के ऋण-विक्रय की पुरानी प्रणाली फ्रांस की वर्तमान प्रणाली से अच्छी थी। उसका प्रस्ताव था कि कंसेशन के न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन राज्य भर के न्यायाधीशों द्वारा होना चाहिए और इस न्यायालय

न्यायाधीशों के चुनाव की भादर्थ प्रणाली अभी तक स्थिर नहीं हो सकी है। शायद जिन न्यायालय में स्थान रिक्त हो, वह जिन व्यक्तियों की सिफारिश करे, उन्हीं में से कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति की प्रणाली में अन्य प्रणालियों की अपेक्षा अधिक गुण हैं।

### न्यायाधीश का कार्य-काल

न्यायाधीश के कार्य-काल के सम्बन्ध में भी विविध प्रकार के मत तथा रीनिया प्रचलित हैं। अमेरिका के पहले १३ राज्यों ने अपने पहले विधानों में उच्च न्यायाधीशों के कार्य-काल सद्व्यवहार (Good behaviour) पर्यन्त रहा या और यही नियम राष्ट्रीय विधान द्वारा संघीय न्यायाधीशों के लिए भी स्वीकार किया गया। किन्तु उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध के प्रजातान्त्रिक सन्दीपन में न्यायाधीशों के लिए सद्व्यवहार-अवधि के स्थान पर अल्पकालिक अवधि की व्यवस्था अधिक अच्छी समझी गयी और धीरे-धीरे तीन राज्यों को छोड़ समस्त अमेरिकन राज्यों में न्यायाधीशों की अवधि अल्पकालिक हो गयी।<sup>१</sup> किसी राज्य में दो वर्ष का कार्य-काल है, जैसे बर्मोन्ट में और किसी में २१ वर्ष का है, जैसे पेन्सिलवेनिया में; परन्तु शीत कार्य-काल ६ से ८ वर्ष है।<sup>२</sup> यूरोप में स्विट्जरलैण्ड ही एकमात्र ऐसा देश है, जहाँ उच्च न्यायाधीशों की अवधि एक नियत काल के लिए निर्धारित है; संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों की अवधि ६ वर्ष की है। लेटिन अमेरिका में मेक्सिको ही एक महत्वपूर्ण गणतन्त्र राज्य है जहाँ सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की अवधि सद्व्यवहार पर्यन्त नहीं है। वहाँ कार्य-काल ६ वर्ष का है। इस प्रकार समस्त राज्य के बाहर अन्य समस्त देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति सद्व्यवहार पर्यन्त है। हैमिल्टन का मत है कि 'न्यायाधीशों का अपने सद्व्यवहार पर्यन्त पदावृत्त रहने का नियम, वास्तव में, सामान के प्रयोग में एक महान् आधुनिक मुषार है। एकतन्त्र में यह शासक की स्वैच्छाचारिता के मार्ग में एक अच्छी बाधा है। गणतन्त्र में यह प्रतिनिधि-मर्यादा के अन्यायो तथा

को अपने रिक्त-स्थान की स्वयं पूर्ति करने का अधिकार होना चाहिए (पृष्ठ १०४)। फ्रांस में, जहाँ न्यायिक सेवा एक जीवन-व्यवसाय है और जहाँ न्यायाधीशों की न्यायमन्त्री उच्च पदों पर तरक्की दे सकता है, उसका न्यायपालिका पर बड़ा भारी प्रभाव है, इंग्लैण्ड में जहाँ न्यायाधीशों की एक न्यायालय में दूसरे न्यायालय में पदोन्नति नहीं होती, क्रैन्च-प्रणाली के दोष नहीं हैं। वहाँ न्यायाधीशों की नियुक्ति में पार्लियामेंट के सदस्यों का भी कोई प्रभाव नहीं होता।

१. मैसेचुसेट्स तथा न्यू हेम्पशायर तथा रोड आइलैण्ड में न्यायाधीशों का कार्य-काल सद्व्यवहार पर्यन्त अथवा ७० वर्ष की आयु तक का है।
२. अमेरिका के अनेक राज्यों में, जहाँ न्यायाधीशों की अवधि अल्पकालिक होती है, साधारणतया प्रथा यही है कि जब तक कोई विशेष कारण नहीं हो, जो न्यायाधीश कार्य कर रहे हो, उन्हें ही फिर से निर्वाचित कर लिया जाता है और इस प्रकार उनका कार्य-काल सद्व्यवहार पर्यन्त ही हो जाता है। इस प्रकार सद्व्यवहार-अवधि के साथ प्राप्त हो जाते हैं और इसके माप हो उसके दोषों का परिहार हो जाता है। Hall, उपर्युक्त लेख; Carpenter, Judicial Tenure in the United States (1918); Taft, Popular Government (1918), Ch. 8.



प्रतिस्पर्धियों के विरुद्ध भी कम अच्छी भाषा नहीं है। किन्तु भी शासन में निष्पक्ष, स्वाधीन और समुचित रीति से मानकों को कार्यान्वित करने की यही सर्वोत्तम प्रणाली है।<sup>१</sup> अन्त में, जैसा हैमिन्टन ने कहा है, न्यायिक पूर्व-उद्धारणों के ज्ञान एवं अनुभव की प्राप्ति के लिए, जो न्यायालय की शक्ति का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत है, न्यायाधीशों की सदस्यवहार पर्यन्त अवधि आवश्यक है। दीर्घकालिक अवधि के कारण, जिसमें गम्भीर अध्ययन तथा तपन के साथ कार्य किया जा सकता है, न्यायाधीश पूर्व-निर्णयों का ऐसा ज्ञान प्राप्त करने में समर्थ होते हैं, जो उन न्यायाधीशों के लिए सम्भव नहीं, जिनकी अवधि अल्पकालिक होती है।

**न्यायाधीशों की पदव्युत्ति**

समस्त राज्यों में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि जिससे भ्रष्ट और नैतुल्यहीन न्यायाधीश बनने पर से हटाये जा सकें, क्योंकि न्यायाधीश के पद पर भ्रष्ट तथा नैतुल्य-हीन व्यक्ति का कार्यम रहना, विशेषकर जीवन भर के लिए, सर्वथा असह्य होगा। प्राचीन काल में इंग्लैण्ड के न्यायाधीश राजा की इच्छा तक बनने पर पद पर कार्यम रहते थे, परन्तु कार्यमालिका में इस प्रकार के अधिकार का निहित होना खतरनाक निश्चय हुआ क्योंकि इससे न्यायपालिका राजा के हाथों में कठबुल्लोनीय बन गयी, विशेष-कर से राज्य के मुकद्दमों में और इससे राजा की न्याय-व्यवस्था पर ऐसा अधिकार मिल गया जिसमें जनता के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं पर कुठाराघात हुआ।<sup>१</sup> साईं कोक के समय में एक्स्पेकर के बरतों (Barons of the Exchequer) को सदस्यव-हार पर्यन्त नियुक्त किया जाता था और द्वितीय चार्ल्स के समय में यही अवधि बॉमन-सों में न्यायाधीशों के लिए रखी गयी, यद्यपि सन् १६०८ तक राजा का कार्य-काल निर्धारित करने का अधिकार कार्यम रहा। अन्त में, पार्लियमेंट के एक कानून द्वारा, जो विलियम तृतीय के राज्य-काल के ठेकरहें वर्ष में स्वीकार किया गया, न्यायाधीशों की नियुक्ति सदस्यवहार पर्यन्त निश्चित की गयी और राजा के लिए किसी न्यायाधीश को पार्लियमेंट के दोनों सदनों की प्रार्थना के बिना पदच्युत करना निषिद्ध ठहरा दिया गया। संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायाधीशों की पदच्युति महाभियोग (Impeachment) की प्रणाली के द्वारा होती है—अर्थात् व्यवस्थानिका का एक सदन उस पर दोषारोपण करता है और दूसरे सदन में उस पर विचार तथा निर्णय होता है। इस प्रणाली के सम्बन्ध में मुख्य शङ्का यह है कि व्यवस्थानिका राजनीतिक उद्देश्यों से न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है; परन्तु यह भय इस शङ्क से दूर हो जाता है कि जिस सदन में निर्णय किया जायगा, उसमें पदच्युति के पक्ष में एक विभाग बहुमत हो। बारह राज्यों में व्यवस्थानिका द्वारा न्यायाधीशों की पदच्युति का नियम है और नौ राज्यों में इंग्लैण्ड की प्रथा के अनुसार गवर्नर को व्यवस्थानिका की प्रार्थना पर न्यायाधीशों को पदच्युत करने का अधिकार है।

अमेरिका में कुछ राज्यों में जनमत द्वारा न्यायाधीशों की पदच्युति (Recall) के कई अनुरोध हैं और मात्र राज्यों—इरोजाना, केन्सोटीनिया, कॉलोरेडो, कनेसाथ, नेवादा, उत्तरी डेकोटा और ओरेगॉन—में विधानों में संशोधन करके ऐसी व्यवस्था

१. The Federalist, No. 78.

२. De Lolme, Constitutional History of England, Bk. II, Ch. 16; Keat, Vol. I, pp. 293-294; Story, Vol. II, Sec. 1603.

की जा चुकी है।<sup>१</sup> अमेरिका के कानून-विशारदों ने इन प्रणाली की तीव्र निन्दा की क्योंकि इससे न्यायाधीशों की मर्यादा, गौरव तथा स्वाधीनता का विनाश हो जाता है और इसकी सतह भी सम्मानना नहीं है कि यह प्रणाली अधिक लोकप्रियता प्राप्त कर सकेगी।<sup>२</sup>

यूरोप महाद्वीप के राज्यों में न्यायाधीशों की पदच्युति के लिए इससे नितान्त भिन्न प्रणाली प्रचलित है। वहाँ न्यायाधीशों को वही न्यायालय पदच्युत कर सकते हैं जिनके वे सदस्य हैं अथवा अनुशासन-न्यायालय के रूप में सर्वोच्च न्यायालय उन्हें हटा सकता है और उन पर विधिपूर्वक मुकद्दमा चलाने के बाद तथा कानून में बदलाये हुए कारणों से ही ऐसा किया जा सकता है।<sup>३</sup> इसके प्रतिरिक्त अनेक देशों के विधानों में यह भी व्यवस्था है कि न्यायाधीश एक न्यायिक पद दूसरे पद के लिए स्वयं उस न्यायालय के निर्णय को छोड़ उसकी अनुमति के बिना बदला नहीं जा सकता किन्तु कुछ देशों में (जैसे फ्राँस्विद्या तथा चेकोस्लोवाकिया में) न्यायाधीशों के पद-परिवर्तन तथा पद-च्युति सम्बन्धी इस नियम में एक अपवाद है कि न्याय-व्यवस्था का पुनर्संगठन करने में पद-परिवर्तन तथा पदच्युति हो सकती है। जर्मनी में, जहाँ ऐसे मामले में पद-परिवर्तन किये जाते हैं, न्यायाधीश को कोई समान श्रेणी का दूसरा पद तथा समान वेतन देना पड़ता है और इसके प्रतिरिक्त अपने निवास के परिवर्तन का भी व्यय देना आवश्यक है। इस प्रकार की व्यवस्था तथा प्राचीन-अवधि से न्यायाधीशों की निर-

१. Merriam, American Political Ideas (1920), pp. 194 ff. में इस विषय पर साहित्य मिलता है।
२. इसकी प्रालोचना Taft, Popular Government, pp. 10 ff. ; Butler, Why Should We Change Our Form of Government, pp. 40 ff. ; Root, Experiments in Government, pp. 68 ff. तथा Hall, Popular Government, Ch. 9 में मिलता है।
३. निम्नलिखित विधान देखिये—जर्मनी (धारा १०४), फ्राँस्विद्या (धारा ८८), चेकोस्लोवाकिया (धारा ६६), यूगोस्लाविया (धारा ११२), पोलैण्ड (धारा ७८), फिनलैण्ड (धारा ५६), बेल्जियम (धारा १००)। फ्रांस के विषय में The French Judiciary (उपर्युक्त) देखिए। फ्रांस में सरकार द्वारा न्यायाधीशों के हटाये जाने का नियम प्रशासनात्मक न्यायालयों तथा औपनिवेशिक न्यायालयों के न्यायाधीशों तथा जस्टिस ऑफ दी पीस को लागू नहीं होता। वे सरकार द्वारा पदच्युत किये जा सकते हैं, परन्तु साधारणतया ऐसा नहीं किया जाता। यद्यपि यह सिद्धान्त नेपोलियन के समय से ही चला आ रहा है, तो भी इसका उल्लंघन कई बार हुआ है। मन् १८०७ में नेपोलियन ने, सन् १८२० लुई फिलिप ने, सन् १८५२ में तृतीय नेपोलियन ने तथा तृतीय गणतन्त्र के समय में रिपब्लिकन दल ने प्रवाहिन न्यायाधीशों की पदच्युत कर दिया था। केसेशन के न्यायालय ने बहुत कम पदच्युतियों की हैं और वे भी गणतन्त्र के शत्रुओं की।
४. इटली में कार्यपालिका की यह अधिकार है कि वह न्यायाधीशों को किसी स्थान पर नियुक्त कर सकती है। इससे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता निर्वल होती है। सरकार स्वतन्त्र प्रवृत्ति के न्यायाधीशों को खराब स्थानों में भेज सकती है जहाँ उसे कष्ट हो। ऐसी शिकायतें कई बार हुई हैं। Lowell, Governments and Parties in Europe, Vol. I, p. 177.

पेश स्वतन्त्रता सुनिश्चित रहती है। अन्त में, यह कहा जा सकता है कि योरोपीय देशों में न्यायाधीशों की स्वाधीनता की सुरक्षा के लिए जो उपाय किये गये हैं, वे उन उपायों की अपेक्षा अधिक प्रभावकारी हैं जो अमेरिका में किये गये हैं, जहाँ राज्यों में लोक-निर्वाचन तथा सीमित अवधि की प्रथा साधारणतया प्रचलित है।

#### मुख्य पाठ्य-ग्रन्थ

- Baldwin, "The American Judiciary" (1905), Chs. 1-7.  
 Barker, "The Rule of Law," *Political Quarterly*, No. 2 (May, 1914).  
 Beard, "The Supreme Court and the Constitution" (1912).  
 Borchard, "Government Liability in Tort," *Yale Law Journal*, Vols. XXXIV, XXXVI (1924-1927), pp. 1 ff.  
 Boudin, "Government by the Judiciary," *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXVI (1911), pp. 238.  
 Carpenter, "Judicial Tenure in the United States" (1918), Chs. 3-4.  
 Carter, "Law, Its Origin, Growth and Function," pp. 183-193.  
 Corwin, "The Doctrine of Judicial Review and the Constitution" (1914).  
 Dicey, "Law of the Constitution" (2nd ed., 1868, and 7th ed., 1908), Lect. V; "Law and Public Opinion in England." (1905), Lect. XI and Appendix IV; and his article, "The Droit Administratif in Modern French Law," *Law Quar. Rev.*, Vol. XVII (1901), pp. 302 ff.  
 Dickinson, "Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States" (1927).  
 Dodd, "The Growth of Judicial Power," *Pol. Sci. Quar.*, (1909), Vol. XXIV, pp. 193 ff.; also "Social Legislation and the Courts," *Ibid.*, Vol. XXVIII (1913), p. 1 ff.  
 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2nd ed., 1923), Vol. III, Sec. 98; also his article, "The French Administrative Courts," *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXIX (1914), pp. 385 ff.  
 Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), Vol. I, pp. 500-538.  
 Freund, "Standards of American Legislation" (1917), Ch. 5.  
 Garner, "The German Judiciary," *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XVII (1903), pp. 410 ff.; and Vol. XVIII (1904), pp. 512 ff.; "The French

Judiciary." *Yale Law Journal*, Vol. XXVI (1917), pp. 349 ff.; "French Administrative Law," *Ibid.*, Vol. XXXIII (1924), pp. 597 ff.; "Judicial Control of Administrative and Legislative Acts in France," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. IX (1915), pp. 657 ff.; and "La conception Anglo-Américaine du droit Administratif" (1929).

- Gray, "The Nature and Sources of Law" (1909), Ch. 5, 9.
- Haines "The Conflict of Judicial Powers in the United States to 1870" (1909); "Judicial Review of Legislation in Canada," *Harv. Law Rev.*, Vol. XXVIII (1914-15), pp. 565 ff.; and "Judicial Interpretation of the Constitution Act of the Commonwealth of Australia," *Ibid.*, Vol. XXX (1916-1917), pp. 595 ff.
- Hall (A. B.), "Popular Government" (1921), Ch. 1.
- Hall (J. P.) "The Selection, Tenure and Retirement of Judges," *Journal of the Amer. Judicature Society*, Vol. III (1919), pp. 47 ff.
- Jenks, "Law and Politics in the Middle Ages" (1898), Ch. 4.
- Jenze, "Du controle des deliberations des assemblees deliberantes," *Rev. gen. d'administration*, Vol. II, (1895), pp. 411 ff.
- Lambert, "Le gouvernement des juges" (1921), Ch. 2.
- Laski, "The Responsibility of the State in England," *Harvard Law Review*, Vol XXXII (1919), pp. 461 ff.
- Lowell, "The Government of England" (1908), Vol. II, Ch. 61.
- Marriott, "The Mechanism of the Modern State," Vol II (1927), Chs. 31-34.
- Melvin, "The Judicial Bulwark of the Constitution," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. VIII (1914), pp. 167 ff.
- Moore, "The Supreme Court and Unconstitutional Legislation," *Cal Univ Studies in Hist. Econ and Pub Law*, Vol. LIV (1913), Chs. 2-3.
- Morgan, in Robinson "Public Authorities and Legal Liability," (1925), Introductory Chapter.
- Nerinx, "L'organisation judiciaire aux Etats-Unis" (1909), Ch. 28.

- Parker, "State and Official Liability," *Harv. Law Rev.*, Vol. XIX (1906), pp. 335 ff.; "The Law of the Constitution," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. III (1909), pp. 363 ff.; and "Administrative Courts for the United States," *Proc. Amer. Pol. Sci. Assoc.*, Vol. VI (1909), pp. 46 ff.
- Pound, "The Growth of Administrative Justice," *Wis. Law Rev.*, Vol. II (1924), pp. 321 ff.; "Executive Justice," *Amer. Law Rev.*, Vol. LV; and "Justice According to Law," *Col. Law Rev.*, Vol. XIV.
- Powell, "The Supreme Court and the Constitution," *Pol. Sci. Quar.*, Vol. XXXV (1920), pp. 411 ff.; and "Collective Bargaining before the Supreme Court," *Ibid.*, Vol. XXXIII pp. 396 ff.
- Robson, "Justice and Administrative Law", (1928), Chs. 3-6.
- Salmond, "The Theory of Judicial Precedents," *Law Quar. Rev.*, Vol. XVI (1900), pp. 376 ff.
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1896), Ch. 24.
- Taft, "Popular Government" (1913), Chs. 7-8.
- Thayer (E. R.), "Judicial Legislation; Its Legitimate Function in the Development of the Common Law," *Harv. Law Rev.*, Vol. V (1891-1892), pp. 172 ff.
- Thayer (J. B.), "Origin and History of the American Doctrine of the Rights of the Courts to Declare Acts of the Legislature Unconstitutional," *Harv. Law Rev.*, Vol. VII (1893), pp. 129 ff, reprinted in his "Legal Essays" (1903).
- Walton, "The French Administrative Courts," *Ill. Law Rev.*, Vol. XIII (1918), pp. 63 ff.
- Warren, "The Congress, the Constitution and the Supreme Court" (1925), Chs. 5, 6, 9.
- Wilson, "Constitutional Government in the United States" (1903), Ch. 6.